

Prepared by:

Benjamin Alvarez
Creative Associates International, Inc.

**USAID/DR
PROSPECTS FOR
ENGAGEMENT IN
DOMINICAN BASIC
EDUCATION**

Report

Contract No. HNE-Q-00-00-00078-04

Prepared for:

**The Basic Education and
Policy Support Activity**

August 11, 2000

Executive Summary

Introduction

This document is a discussion paper addressing the potential role of USAID in the education of the Dominican Republic, the areas of a potential policy agenda, and possible civil society partners in the Dominican Republic. The strategy implemented combined diverse elements distilled from five parallel, interactive activities: the assessment of the external context of education; identification of unmet needs and challenges for education; the identification of policies issues as perceived by the stakeholders; the assessment of national organizations that can play a decisive role in project implementation; and the analysis of the strategies and outcomes of other reform efforts in other Latin American countries.

In completing this assignment, three methods were used. Recent studies and other relevant research documents were collected and analyzed. Interviews and group discussions were held with decision makers/policy makers in Washington, D.C. and during two field visits to the Dominican Republic between April and June, 2000.

Findings

In the last decade, educational reform activities have resulted in various education improvements, including increased enrollments, a reduced dropout rate, and greater access to education for low-income children in the Dominican Republic. Nevertheless, Dominican education still lags behind countries with similar economic conditions, and equity is still a challenge, particularly for children in rural areas. There is still a need to restore civil society's commitment to improving public education, increase public and private expenditure, and strengthen the social capital of families and communities to promote their participation in education reform and free the system from the yoke of vested interest groups. Policies are needed to improve teaching and education outcomes, increase equity, strengthen the education system's management capacity, ensure accountability, and increase the participation of civil society organizations.

The findings support that local context, the implementation strategy, the local sense of ownership, and strong, continuous leadership all are important factors in the success of education reform. Universities, research centers, and other institutions of learning can play a decisive role in the sustainability and technical quality of educational reforms by providing important information, technical guidance, and evaluation.

Recommendations

Rather than school construction, teacher training, or curriculum development activities that can be supported by loans from international banks, the role of USAID might focus on two areas: changing the attitudes and behaviors of the major actors in education (e.g., administrators, teachers, political leaders, families, communities, and students); and garnering the commitment from diverse sectors (e.g., entrepreneurs, media, and politicians) to ensure transparency in educational system management and public monitoring of its

performance, and to develop the information required for advocacy. Three levels of involvement are recommended: promoting institutional reform in education through a collective effort of civil society; supporting emerging solutions for educational problems; and helping prepare a new generation of reformers and analysts.

\

CONTENTS

I.	INTRODUCTION.....	1
	STRATEGIC NATURE OF THE DOCUMENT	1
	METHODOLOGY	1
	ORGANIZATION.....	3
II.	EDUCATION IN THE DOMINICAN REPUBLIC, 1990-2000.....	5
	THE CONTEXT: EDUCATION IN THE CHANGING DOMINICAN SOCIETY	5
	EDUCATIONAL ACHIEVEMENTS OF THE COUNTRY	8
	UNMET NEEDS AND NEW CHALLENGES FOR DOMINICAN EDUCATION IN THE 21 st CENTURY	10
	POLICY ISSUES CONSIDERED CRITICAL BY STAKEHOLDERS	12
III.	THE LESSONS OF HISTORY	14
	NATIONAL CONSENSUS ON EDUCATIONAL REFORM	14
	SUCCESS FACTORS	15
	FAILURE FACTORS	15
	EDUCATIONAL REFORMS OF THE 1990s IN LATIN AMERICA	16
	THE NEW GENERATION OF REFORMS	17
IV.	INSTITUTIONAL FRAMEWORK OF EDUCATION.....	19
	DEMAND FOR INSTITUTIONAL REFORM.....	19
	THE INSTITUTIONAL FRAMEWORK OF EDUCATION.....	19
	THE POWER OF INSTITUTIONAL LEARNING	20
	POTENTIAL ROLE OF THE CIVIL SOCIETY	21
V.	ORGANIZATIONS OF THE CIVIL SOCIETY AND THE CRITICAL MASS OF REFORMERS	23
	STRENGTHS OF THE ORGANIZATIONS OF THE CIVIL SOCIETY	23
	LIMITATIONS.....	23
	NETWORKING AND COOPERATION.....	24
	MAIN ACTORS.....	24
	THE INTERNATIONAL COMMUNITY	25
VI.	POTENTIAL ROLE FOR USAID	27
	UNIQUE ROLE FOR USAID.....	27
	REASONS FOR INVOLVEMENT IN EDUCATION.....	27
	FOCUS AND INVOLVEMENT LEVEL	28
	A PARTNERSHIP APPROACH.....	30
	ASSESSING SUCCESS	31
	APPENDIX A: STATEMENT OF WORK.....	33
	APPENDIX B: BIBLIOGRAPHY	34
	APPENDIX C: INDIVIDUAL INTERVIEWS AND MEETINGS	37
	APPENDIX D: COMPONENTS OF ECONOMIC GROWTH	41
	APPENDIX E: "AUTONOMIA ESCOLAR Y REFORMA EDUCATIVA"	42

ILLUSTRATIONS/TABLES

	Title	Page
Illustrations		
1. Strategy Architecture.....	vii	
2. Children and Youth As % of Total Population, 1995-2020.....	3	
3. Public Investment in Education As % of GNP	4	
4. Children and Youth Enrollment in School	5	
4. Educational Attainment of Dominican Children	6	
5. Third Grade Language Achievement Scores	8	
Tables		
Table 1: Policy Issues Considered Critical.....	9	
Table 2 International Community Education Activities.....	20	

I. INTRODUCTION

STRATEGIC NATURE OF THE DOCUMENT

This document is a discussion paper addressing the potential role of USAID in the education of the Dominican Republic, the areas of a potential policy agenda, and possible partners of the civil society in Dominican Republic. (Specific responsibilities are provided in the Scope of Work in Appendix A.) The proposed strategy was built by combining diverse elements resulting from five parallel and interactive processes, as presented in illustration 1 (Architecture Strategy):

- Assessment of the external context of education that provided the foundation for subsequent analyses;
- Identification of unmet needs and challenges for education;
- Identification of policy issues as perceived by the stakeholders;¹
- Assessment of national organizations that can play a decisive role in the implementation of the strategy, and
- Analysis of the role of other international actors.

METHODOLOGY

The methodology, which followed what was established in the work plan of the Scope of Work, consisted of three main activities: analysis of recent studies; interviews with various stakeholders in the Dominican Republic; and group discussions with appropriate people in the Dominican Republic and Washington, DC.

Studies that were analyzed related to the recent development of the Dominican Republic, the evolution of education in the country over the last decade, and the impact of education reforms in the country and in Latin America in general (papers and documents collected and reviewed are listed in Appendix B, Bibliography). Given the scope and time of the project, it was not possible to collect original primary statistical and historical data. The consultant therefore had to rely on secondary data and analyses conducted by other organizations (such as the World Bank, the Inter-American Development Bank, and PREAL) to obtain a panorama of the education achievements and challenges in the Dominican Republic. Several documents referred to current education problems and reform strategies in other countries, particularly in Latin America and the Caribbean. The consultant considers this knowledge critical for developing an educational strategy in the Dominican Republic.

¹ By stakeholders we mean people with expertise and interest in education that can provide help to the development of an educational strategy. Stakeholders were not selected using statistical sampling techniques; rather, together with USAID/Dominican Republic, the consultant identified people with relevant experience and knowledge among educators, entrepreneurs, officers of foundations and international banks, the teachers union, and private citizens.

Interviews were conducted with entrepreneurs, social scientists, university professors, officers of the international banks, school teachers, and members of the teachers union (See list in Appendix C).² USAID's mission in the Dominican Republic provided invaluable assistance in the selection of interviews and intellectual support. In a first meeting with members of USAID's mission, an agreement was reached on the methodological approach (interviews with different people involved in education), and a first list was prepared. Group discussions were conducted with USAID's experts in Washington, the Dominican Republic, and other Latin American countries, with members of Creative Associates International, Inc.,³ and with Dominican teachers and graduate students that were specializing in public policies.⁴

In accordance with the terms of reference of the project, the author visited the Dominican Republic on two occasions. The visits had several purposes:

- a) to meet with USAID Mission staff in Santo Domingo, the main users of the proposed final document (the role of the consultant was conceived as an assistant for the Mission (See page 2 of the Scope of Work);
- b) to help the Mission to assess institutions and possible partners for USAID's educational agenda in the Dominican Republic;
- c) to help the Mission to identify strategies to pursue to incorporate the business sector as a team player that can contribute to the sustainability of advocacy projects;
- d) to understand what are critical education policy issues as perceived by Dominicans (in the public, private, and academic sectors) interested in educational reform; and
- e) to understand the agenda and activities of USAID in the country.

During the first visit, from April 24– May 10, 2000, the consultant met with members of the USAID/Dominican Republic staff to discuss approach, work methodology, and a list of people to interview. Meetings were arranged, the first series of interviews were conducted in Santo Domingo and Santiago de los Caballeros, and documents prepared in the Dominican Republic were collected. This visit concluded, as suggested by the Scope of Work, with another meeting in USAID's Mission to discuss first findings and the outline of the report. There was another meeting in Washington with USAID staff to discuss the

² Since there were not specific hypotheses to test and the purpose of the interviews was to provoke new ideas, the sessions were rather open, but focused on three main areas: a) critical problems of basic education in the Dominican Republic; b) policy issues; and c) the potential role of civil society. In a second visit, the characteristics of a possible USAID strategy also were discussed.

³ One session at USAID in Washington, and several discussions with members of the staff of Creative Associates International, Inc. were held.

⁴ One excellent opportunity for learning about new thinking was a discussion session on educational reform with graduate students and professors of the Design and Management of Social Policies Program of the Inter-American Institute of Social Development (IDB) and the Universidad INTEC.

process followed and the report outline. Once the first draft was prepared and sent, and some comments were received from USAID/Dominican Republic.

A second trip to the Dominican Republic, June 19-27, 2000, included a visit to the USAID Mission and interviews arranged by the Mission, as well as others. As suggested by the Mission, the consultant participated in the seminar of EDUCA's consultants, who are preparing a new strategy for the organization. Although the second visit was shortened because of health reasons, it also concluded with a meeting with the responsible USAID Program Officer. The list of interviews in both visits is in Appendix C (names of people met during the second trip have a number 2 in parentheses).

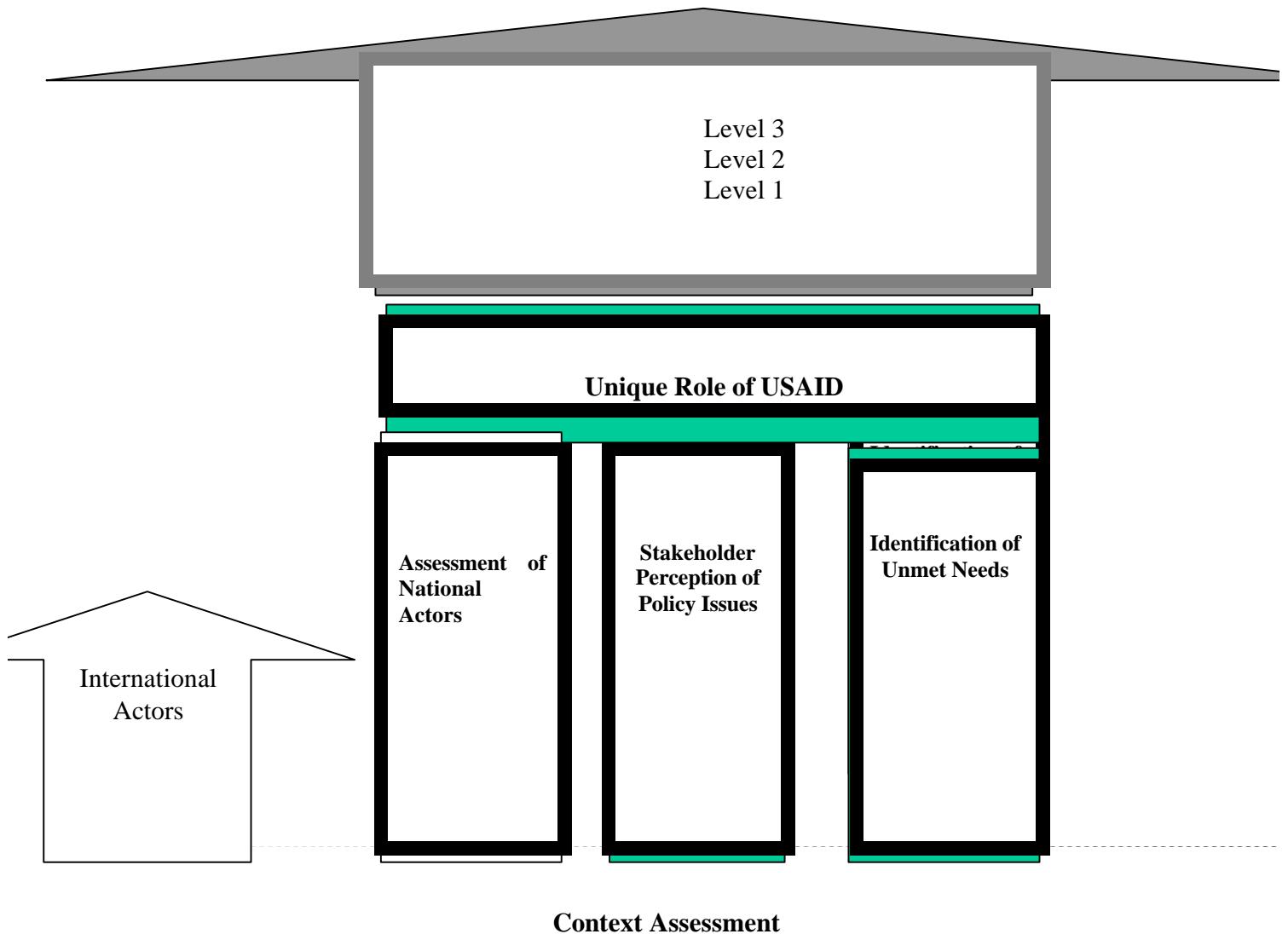
A third version of the document was circulated for comments in USAID's Mission in the Dominican Republic and Washington. This final version integrates the comments provided by the Mission in Santo Domingo.

This document presents complementary lines of support for education by USAID in the Dominican Republic as bases for the development of further plans of action. Note, however, that it is not yet a specific plan of action.

ORGANIZATION

The paper is organized according to a series of questions within each of its five remaining sections. Section II discusses the role of education in the economic and human development of the country and the critical challenges faced. Section III derives some lessons from recent educational reform efforts in the Dominican Republic and some other countries of the region. Sections IV and V focus on required institutional changes and the role and possibilities of the civil organizations and their leaders to promote those reforms. The final section, Recommendations, proposes a role for USAID, describes the nature of such a role, and considers potential partners and assessment issues.

ILLUSTRATION 1: STRATEGY ARCHITECTURE



II. EDUCATION IN THE DOMINICAN REPUBLIC, 1990-2000

This section analyzes briefly the development of education in the Dominican Republic (DR) as a contextual background for assessing what may be the potential contribution of USAID to Dominican education in the immediate future. The section answers three main questions:

- Why is education critical for the DR?
- What have been the achievements of education in the DR over the last decade?
- What are the main national educational challenges for the next decade?

THE CONTEXT: EDUCATION IN THE CHANGING DOMINICAN SOCIETY

Profound external transformations and internal evolutions are changing the Dominican Republic society. Education is the key for the country to respond to the demands emerging from those new conditions.

From an economic model based on the exportation of few agriculture products and an inward-oriented approach, the country is moving towards an open market economy with fast growing activity in areas such as tourism, manufacturing, telecommunications, and construction. There is a growing awareness among entrepreneurs about the need to raise the educational attainment of the workforce as a basic requirement for a competitive environment that will allow the Dominican economy to succeed. Increasing the quality of the higher cycle of basic education⁵ and coverage of secondary education will be critical for the current generation of young Dominicans to benefit from this economic growth and help to sustain it. The limitations of the Dominican educational system are reflected in the continuous decrease of productivity indicators over the last two decades as shown in Appendix D.

In rural areas especially, a different development model still persists. Slow economic and social progress and enduring poverty and ignorance characterize this model. Living in a rural area has a negative impact on the probability of attending school.⁶ The main source of income for the poor is employment, with remittances from USA being mostly a middle-class phenomenon.⁷ Education is an important tool for preparing poor people for better quality work, and ultimately for reducing poverty.

After a long history of authoritarian regimes, the Dominican Republic is entering a new era of democracy and social participation. Past presidential elections, however, have demonstrated the decisive role that traditional “caudillismo” still plays in the political life of the country. Educated voters have better capabilities for establishing institutions and transparent regulations that are able to monitor the work of public officers, the essence of a democratic regime.

⁵ Basic education of nine years includes a cycle of three years equivalent to lower secondary.

⁶ World Bank 1998.

⁷ According to World Bank estimates, remittances from abroad account only for 2 percent of total income of the poor in the Dominican Republic.

A less visible, but very important, transformation for education is the evolution of the demographic profile of the Dominican Republic. The proportion of children in the overall population is shrinking (see Illustration 2). The vast majority of the population is of working age (15-64 years old).⁸ This presents an opportunity for raising living standards, if those workers are well prepared for the global economy. Since the juvenile population will be smaller, past emphasis on school access may be shifted to school improvement and to the contribution of education to business and industry and citizen participation in civil society through innovations and qualitative changes.⁹

Unfortunately, institutions, organizations, and human resources in the country have not developed at the necessary pace to respond to the requirements of the new internal and external contexts. Therefore, these changes are happening in an environment of characterized by limited enforcement of the educational law, insufficient institutional development, and poor educational conditions.

Education reflects several of the contradictions of the country. One of the fastest growing economies of the world—with an average growth of 7.5 percent over the last three years—the Dominican Republic has one of the lowest investments in education of the hemisphere.¹⁰ Although public investment in education has increased in the last decade (see Illustration 3), it is still very low in comparison with other Latin American countries. Venezuela, for example, invests 4.1 percent of its GNP in education, Chile invests 3.7 percent; and Panama invests 5.5 percent, whereas the Dominican Republic allocates only 2.1 percent.¹¹ Paradoxically, many Dominicans continue to live in poverty and, hindered by lack of education and limited physical assets, are unlikely to improve their personal situation even as the national economy experiences a period of relatively high economic growth in comparison with other Latin American countries.

⁸ The growth of Dominican population ages 0-14, 15-64 and 63+ can be consulted at <http://www.iadb.org/int/sta/english/laignet/domsocall.htm>

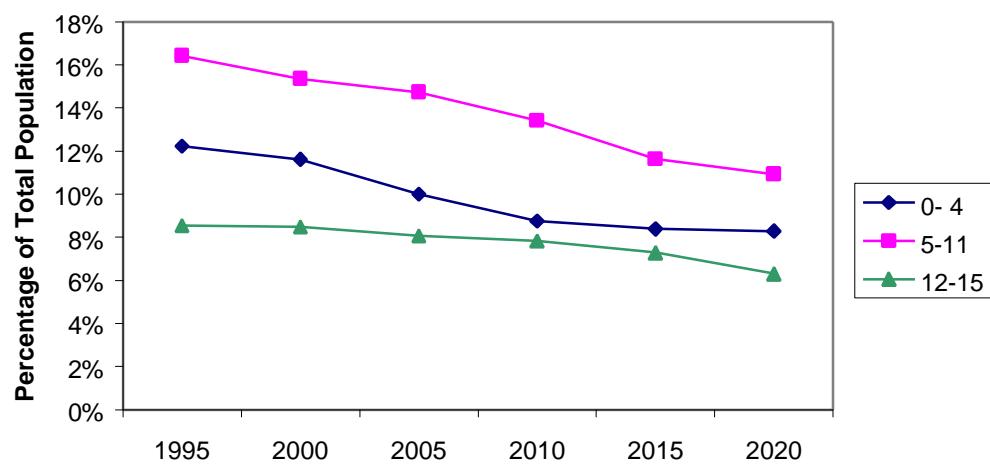
⁹ An additional population issue that has not been addressed in education is the growing number of immigrants from Haiti (some estimate this population is approximately one million people). Although unaccounted for in the official statistics, this population should be considered.

¹⁰ According to the World Bank, IDB estimates a growth of 6 percent since 1992, which, while lower than the 7.5 percent, is still very high. It is difficult, however, to identify all of the contributors to this fast growth.

¹¹ The Law establishes that 4 percent of the GNP should be invested in education.

ILLUSTRATION 2

Children and Youth as Percentage of Total Population in Dominican
Republic
1995-2020



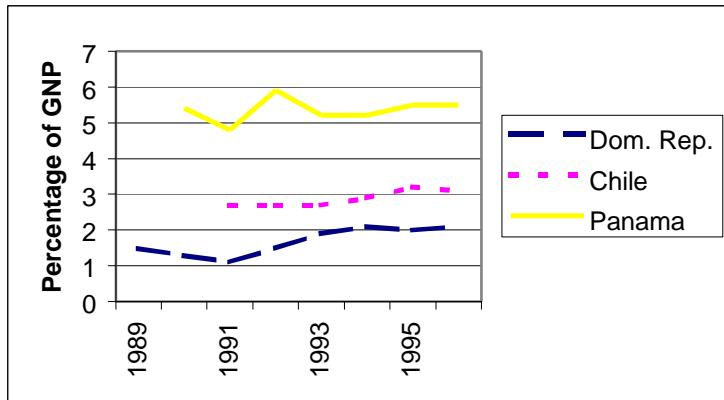
Source: World Bank, 2000.

One of the most participatory educational reform processes of Latin America initiated at the beginning of the decade in the Dominican Republic was not able to change the persistently centralized and slow decision-making mechanisms of the Secretary of Education. The legacy of past dictatorships still shapes both the formal and the informal rules of public behavior--the institutions of the country.¹²

The contribution of education to sustained economic growth, poverty reduction, and democracy in the country is today more critical than ever before. Education provides human resources for a competitive environment, a more equitable distribution of knowledge and income, and the social capital for social participation, essential for policy reforms and democratic development.

¹² Institutions in opposition to organizations are defined in the new institutional economics as the rules that shape the behavior of organizations and individuals in a society (See Burki and Perry 1998. "Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter." Washington, DC: The World Bank).

ILLUSTRATION 3: PUBLIC INVESTMENT IN EDUCATION AS % OF GNP



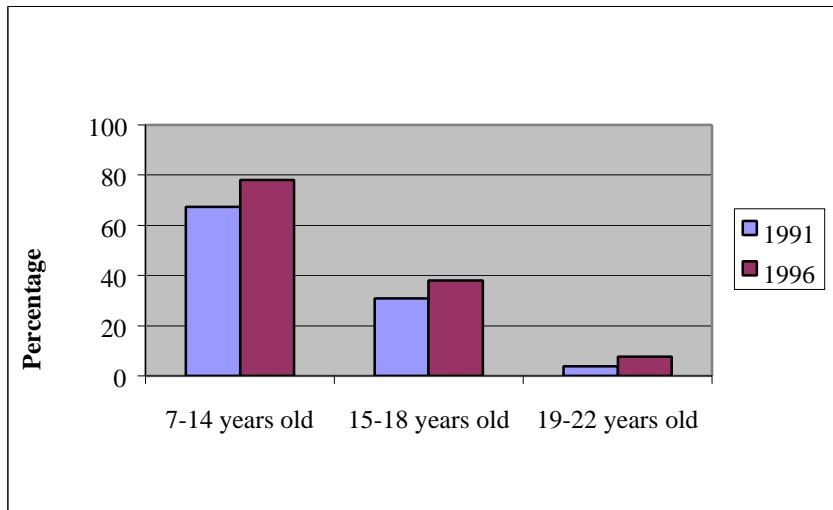
Source: UNESCO 1999 and World Bank 1999.

EDUCATIONAL ACHIEVEMENTS OF THE COUNTRY

As was the case for the rest of Latin American countries, the last decade of the twentieth century was for Dominican education a period of improvement in several areas, particularly in basic education. Preschool enrollment rates increased from 14.7 percent in 1989 to 33.1 percent in 1997. Almost 80 percent of the primary school age children had access to school in 1996 in comparison to 67 percent in 1991. At the beginning of the decade, the dropout rate of primary school students was over 23 percent. This rate decreased to less than half in 1995. Improvements in access to secondary and higher education are less impressive as described by Illustration 4.

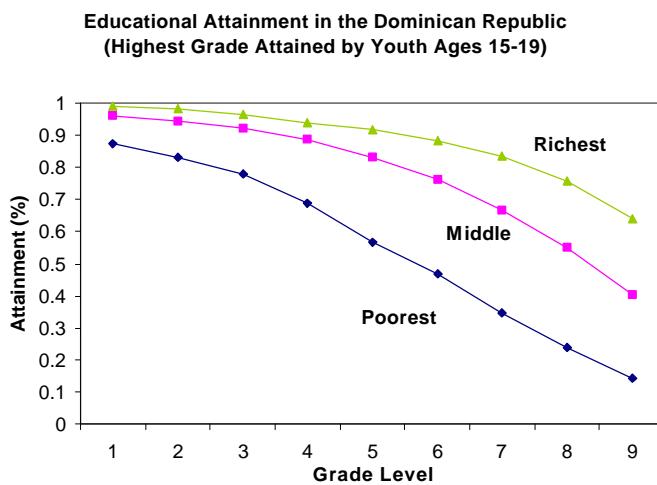
Equity also improved in Dominican education. In 1991, five out of ten children (7-14 years old) of the lowest fifth of the population, in terms of income, attended school. Five years later, seven out of ten had the same opportunity. But there are still substantial differences in educational attainment between rich, middle class, and poor children (See Illustration 5). Most poor children do not complete basic education.

ILLUSTRATION 4: CHILDREN AND YOUTH ENROLLMENT IN SCHOOL



Source: World Bank 1999.

ILLUSTRATION 5: EDUCATIONAL ATTAINMENT OF DOMINICAN CHILDREN



Source: Filmer, Pritchett and Tan, 1998. Data for 1996.

In addition to quantitative achievements, the Dominican Republic shows enormous advances in education. The country developed its planning capacity and implemented some key programs. Although its actual commitment to public education support is still weak, the private sector has been involved in selective activities such as support to private foundations and participation in discussions. According to the Deputy Secretary of Education, Josefina Pimentel, there were developments in several areas, for example, a new education law replaced the obsolete legislation of 1951 (although the legislation has not been applied in its totality); new curricula for Basic Education were developed, and new textbooks were published and distributed throughout rural and urban schools; and nine years of basic education, including a pre-school year, were established.

UNMET NEEDS AND NEW CHALLENGES FOR DOMINICAN EDUCATION IN THE 21st CENTURY

On paper, education is in the center of the social and economic agenda of the country as recognized by the commitment of the Dominican Republic to the educational goals proposed by the Summit of the Americas in 1998.¹³ In practice, the government's attention has been focused on productive activities at the expense of human development.

Performance of Dominican education is still behind countries with similar economic conditions. In regional Latin American comparisons of school achievement, Dominican children perform below the median of their counterparts in neighboring countries. This is illustrated in the recently published UNESCO study, conducted by the *Laboratorio Regional de la Calidad de la Educación* (1999), which compared the scholastic achievement of students of several Latin American and Caribbean countries in reading and mathematics. The results of this study are exemplified in Illustration 6. The educational reform activities of 1990 have had very limited impact on classroom practices as a recent study of Dominican schools found.¹⁴

Public education faces multiple challenges in several fronts that require the support of the Dominican society as a whole. The most critical of those challenges are the following:

- To recuperate the impetus and commitment of civil society for improving public education and increasing public and private expenditure, and strengthen the social capital of families and communities, promoting their participation in the education endeavor;
- To reform the institution of education, liberating it from exaggerated influence of vested interest groups and modernizing management of the education system, increasing public information and accountability;

¹³ The Summit of the America's education goals include: Provide for universal access to and completion of quality primary education for 100% of the children by the year 2010, and provide access for at least 75% of young people to quality secondary education with increasing percentage of young people who complete secondary education by 2010.

¹⁴ Josefina Zaiter et al. 2000.

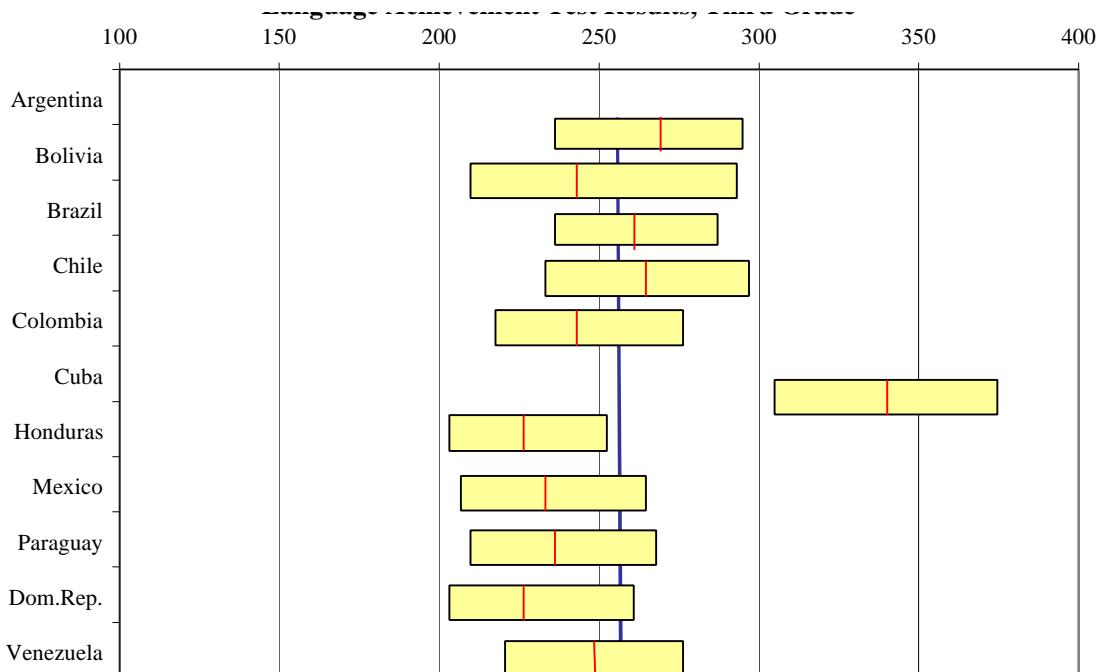
- To improve the quality of basic education implementing reform at the school level by providing opportunities for teacher development;¹⁵
- To respond to international commitments, such as the goals of Education for All established ten years ago in Jontiem and the goals of the Summits of the Americas of Miami in 1994 and Santiago in 1998, and to account for the education loans provided by the international banks;
- To increase the educational attainment and achievement of poor children and youth;
- To provide the human resources for national competitiveness and the connection of the worlds of education and work in an effective way;¹⁶ and
- To support the continuous development of a critical mass of analysts and scientists that will improve the quality of education at all levels.¹⁷

¹⁵ Most educators interviewed mentioned teacher development as a priority problem for Dominican Republic Education. Recent in-service training programs do not satisfy teacher trainers or teachers.

¹⁶ New alternatives, such as learning systems based in the enterprises with the collaboration of schools and INFOTEP, were proposed in a discussion with Manuel José Cabral.

¹⁷ Some entrepreneurs (For example Juan Tavares and George Arzeno Brugal) mentioned a persistent gap between universities and enterprises.

ILLUSTRATION 6: THIRD GRADE LANGUAGE ACHIEVEMENT SCORES



Source: UNESCO data in CINDE/Dialogo Interamericano, 1999.

POLICY ISSUES CONSIDERED CRITICAL BY STAKEHOLDERS

Stakeholders have well defined ideas on the urgent education policy issues that should be faced, although from diverse perspectives. For most entrepreneurs the critical policy issue is the improvement of workers' preparation, particularly at medium management level. Educators, unsatisfied with the results of policies aimed at improving education quality, are looking at policies regulating the teaching profession and the improvement of teaching in the classrooms. Members of the teacher union are also interested in policies promoting pedagogical reforms rather than institutional changes. Members of nongovernmental organizations tend to consider policies promoting social participation and equity as the most important.

Table 1 summarizes most frequently mentioned policy areas for education in the Dominican Republic. However, this observation does not mean that each person responded according to his/her category as entrepreneur or teacher. On the contrary, several people have a general idea of the problems faced by Dominican education. Perhaps the experience of the Ten-year Plan contributed to the exchange of ideas on education. Issues mentioned in conversations were first listed and then categorized. Critical policy issues emerged from conversations. Final categories were added by the author, to group the information in a meaningful way.

TABLE 1: POLICY ISSUES CONSIDERED CRITICAL

1. Policies to improve education outcomes

A. Work skills

What are the skills needed for the new economic context in the Dominican Republic?
Who should provide those skills to students and when?

B Learning skills

How should the results of the education system vis-a-vis other countries be improved?
How can students be better prepared for higher education?

2. Policies to improve the management and accountability of the system

A. Excessive centralism

How can the traditional centralism of the educational management be broken down?
How can accountability mechanisms be introduced?

B. Information

How can relevant information to improve the system outcomes be produced and used?
How can parents and communities be provided information on the performance of the system?

3. Policies to increase social participation

A. Civil Society role

Can a space for reflection be provided and sustained?
Is it possible to recuperate the participatory spirit of the past decade?

4. Policies to improve teaching

A. The teaching profession

How can we recruit best students for the teaching profession?
How can a financial mechanism for continuous training be created?

B. The classroom

How should innovations developed by teachers within the system be used?
How can teacher behavior in the classroom be changed?

5. Policies to increase equity

How can the system provide to poor children not only access to school but also:

- Adequate preparation for school,
- Equal education supply,
- Family support,
- Regular school attendance, and
- Equal results.

III. THE LESSONS OF HISTORY

The history of education in the Dominican Republic over the last decade has demonstrated the possibilities of achieving broad national consensus for improving education, as well as the difficulties in implementing the resulting commitments. This section focuses on the lessons learned over ten years of struggle for change by addressing the following questions:

- What were the main achievements and failures of the reform movement?
- What factors were decisive for the initial success of the reform movement?
- Why did the reform lose its collective impetus?
- What other lessons the Latin American experience provides us for future generations of educational reforms?

NATIONAL CONSENSUS ON EDUCATIONAL REFORM

The unique participatory process developed in the Dominican Republic that led to the formulation of the Ten-year Plan for Educational Reform produced three general outcomes: an identification of the main problems of education in the country; an understanding of research conducted about those problems; and the development of a series of proposals and innovations to solve them.¹⁸ More importantly, such a process increased the social capital of the nation for collective action around common goals. The initial success of the reform suggests that there is motivation and basic capacity in the country for undertaking national debates on social issues and developing general plans. The national government enthusiastically adopted the Plan, which also garnered support throughout the international community.

The first phase of educational reform, the design stage, was characterized by general euphoria, high levels of participation, and high productivity.¹⁹ Due to a variety of factors, there was a gradual decline in the implementation of the Ten-year Plan, which led to a change of attitude among the government officials, the loss of participation by members of the civil society²⁰ and “a return to traditional authoritarian practices characteristic of educational management” as observed by a participant.²¹

¹⁸ For a more detailed description of the process of reform see Josefina Zaiter (1997). “Civil Society and Educational Reform: The Dominican Experience.” In: Alvarez, B. and Ruiz, M. eds, *Path of Change*. Washington D.C.: Academy for Educational Development.

¹⁹ J. Zaiter, Op.Cit.

²⁰ Cheila Valera summarizes the setbacks in the implementation of the reform in “the fact that the government budgetary allocation had not increased as anticipated in the consensus-based proposal as well as the fact that the Secretary of Education had reduced, during the implementation phase, the levels of discussion achieved during the previous phase.” 1995. Constitución e la ciudadanía y campo educativo (FLACSO) cited by J. Zaiter.

²¹ Alejandrina Germán (1996) El Nacional, cited by J. Zaiter.

SUCCESS FACTORS

Several factors favored the initial success of the educational reform. The existence of established, functioning NGOs and the social capital manifested by organizations of the civil society contributed to its success. Others belonged to the strategy of reform such as the mobilization of the civil society to support an agenda of national and public interest. Other factors, such as the combination of public and private leadership, were political. The experience of the Dominican Republic confirms findings of recent studies on educational reforms. Some have found that a clear model, a strong advocate, and active initiation are critical factors of success in a first stage. The coincidence of public and political interests also favors reform efforts.²²

In the case of the Dominican Republic, the process of reform was a collective learning experience. Previous *Capacity-Building* efforts conducted before the educational reform was in place, helped to prepare organizations and individuals and demonstrated their creativity and commitment in an adequate environment. EDUCA, for example, a center of operation for the reform, emerged from APEC, which received support from USAID.

In the Dominican Republic, as in the rest of Latin America, the single most determinant of the successful implementation of a social reform that calls for profound changes and that has a certain degree of stability has been the degree of *ownership* felt by the principal actors and ultimate implementers of change. A broad and active participation of universities, government, private enterprises, unions, and the church was the vehicle for extending a sense of ownership. The minister of education provided *stable and consistent leadership* to the process. Paradoxically, overly centralized leadership became a source of discontinuity when the particular minister was removed.

FAILURE FACTORS

One of the most promising educational reforms of the hemisphere was interrupted when it was in the process of being adopted by the government, even though it had broad international support. Other reforms also have not been implemented in the past for similar reasons, e.g., political factors, changes of leadership, and lack of external pressures. In every case, the national political context is a major factor in determining how rapidly the reforms are implemented. In the case of the Dominican Republic, *political pressures*, external factors to the reform, were decisive for its interruption.

Changes within the political context produced changes in the existing *centralized leadership*, and weakened the participatory process. The actors of the civil society were isolated, and the public interest on education lost momentum. The organizations and people that oriented the process were not able to modify rapidly the formal rules (through legislation, for example) or the informal power structure of education by creating a stable mechanism for participation. The institutional framework of education was not prepared for sustaining radical, behavioral changes. Several people representing the “principals” that is the families and communities

²²Fullan 1993.

started working as representative of the providers of the service (in the Secretary of Education). Subsequently, the interaction among actors returned to old patterns.

Internally, the reform was very active on several fronts (teacher training, curriculum development, and textbook production) and had no time to develop a learning mechanism capable of introducing innovations into the system and to assessing its own performance on a continuous basis.

The brief history of the Dominican reform suggests that external pressure and support need to continue beyond the initiation phase. Implementation requires internal as well as external and independent leadership, monitoring, and application of lessons learned.

EDUCATIONAL REFORMS OF THE 1990s IN LATIN AMERICA

The educational reforms of past decade were born with great expectations. However, history suggests that many reforms either die before they are fully implemented or live a short life under the shadow of transitory political agendas or international support. More successful reforms open new development opportunities, create a social capital of institutions and networks, and originate new reforms.

In practically all Latin American countries the objectives of reforms include the following: *quality* (better results in terms of learning, productivity and social attitudes), efficiency (better use of resources and a search for new options for financing), and *equity* (the participation of groups with low representation in the system). Despite similarities in the objectives and components, and the geographic closeness, each reform followed a unique path, combining in different ways the forces of change, reactions, failures, and achievements. But together, the divergent and parallel paths of change offer hopefully useful lessons.

1. The results of the reforms depend on a series of elements that interact differently in each national context. Reforms cannot be easily replicated from country to country. Among the most decisive forces for the implementation of an educational reform are local history and political dynamics reflected in the institutional context.
2. The implementation strategy makes a difference. The selection of the implementation strategy is as important as the definition of the objectives. An educational reform can be better understood as macro-social learning process, rather than as a technical re-engineering operation with clear boundaries in time and space.

As with individual learning, reforms can be guided by deductive reasoning, which moves from the general to the specifics, from the center to the periphery. This is true of the reforms planned at the ministries of education, which then are passed along to municipalities or local schools to be implemented. Reforms can also be guided by inductive reasoning. In the reverse process, these reforms grow out of practical experience or local movements that gradually move into the broader public domain, from one locale to another, from the periphery to the center, from the individual to the universal. These have been the cases of Escuela Nueva in Colombia and Educo in El Salvador. The deductive reforms tend to be centralized and depend on a “cascade

effect” to reach low levels of the system, such as the schools. This is the challenge for the education reform in Bolivia, for example. Some reforms expect to change the system as a whole by legislative changes as in Panama and Argentina. Others, such as happened in Chile, are more strategic and focus on few but critical points to affect the entire system. Most successful reforms have included inductive and strategic components.

3. The most important determinant of a reform that calls for profound changes and has a certain degree of stability is the degree of ownership felt by the principal actors and ultimate implementers of change. When reforms depend upon outside agencies and there is no national ownership, they end with the external financial support provided.
4. Strong and continuous leadership is the condition *sine qua non* for the successful implementation of reforms. What a reform needs, even more than a charismatic leader to direct its implementation is a varied leadership structure that includes technical, administrative, and political leaders. They, in their different areas of work, and through the various stages of the process, can involve other organizations and individuals as participants in the reform, and bring about the necessary changes in behavior and procedures.
5. Reforms are very fragile and call for a management culture to be established that is very different from the one that existed before. There is always the risk of returning to pre-established behavior patterns.
6. Institutions of knowledge such as universities and research centers can play a decisive role in the sustainability and technical quality of educational reforms by providing important information, technical guidance, and evaluation.

THE NEW GENERATION OF REFORMS

The impetus for educational reforms of the past decade will continue over the decade we are initiating, but the thinking shaping the next generation of reforms is changing. Recent experience demonstrated that there are no infallible formulas for education change in all countries. Yet knowledge and analysis of alternatives provide good bases for the development and implementation of local strategies. The following are examples of this new thinking.²³

- *Reforms will be less “cookie cutter” packages and more tailored to the differing needs of particular countries and even of regions within them.* One scheme for all the countries cannot respond to different national and sub-national circumstances. On the contrary, parallel paths of change encourage individual development, local participation, and mutual learning.
- *The new tailored reforms will depend heavily on up-to-date information and analysis.* A tailored reform requires the extensive use of social science tools to translate this

²³ Adapted from Alvarez, Benjamin, Joan Dassin, Larry Rosenberg, and David Bloom 2000.

information into cost-effective, beneficial public policies. Most important, formulating such customized policies requires a well-trained research community with strong ties to local institutions and good access to international scholarly resources. This is critical because reforms will be locally driven, but informed by worldwide experience.

- *The new reform efforts will be of longer duration, broader scope, and greater depth than in the past.* Experience indicates that educational reform is a long-term, social learning process rather than the imposition of a new set of laws. As short projects do not have the potential to affect local communities in a sustainable way, national governments and international agencies will need to consider taking on long-term commitments.
- *Local actors will increasingly drive reforms.* Reforms driven by local actors are proving to be more responsive to local needs and more sustainable over the medium and long term. These processes, in turn, depend on building and maintaining local capacity for continuous reassessment and change.
- *Among the local actors, teachers are increasingly seen as key players.* The current trend is to move away from the highly specific, centrally developed curricula of the past that were simply delivered to teachers for implementation. In the future, teachers will be more involved in decision making about curricula. Another important new focus is on upgrading the teaching profession.
- *Reforms will look beyond schools to enhance learning opportunities.* In the new knowledge society, educators will draw on learning resources from multiple institutions and environments, both physical and virtual. Technology in the form of diverse media will permit as yet unimagined access to the world's heritage of libraries, museums, scientific data, and cultural and artistic expression.

IV. INSTITUTIONAL FRAMEWORK OF EDUCATION

Although the educational reform of the Dominican Republic was not completed, it has provided the country and the region with useful lessons, as described in Section III, and has opened new questions for reformers of the next decade. Some of these questions emerge from the factors that hampered the implementation of the education reform proposed by the Ten-year Plan, one of which is the inadequate institutional framework for change. This section responds to three main questions:

- Where is the demand for institutional reform coming from?
- What is the current institutional framework of education in the Dominican Republic?
- What role can the civil society play in the process of institutional reform?

DEMAND FOR INSTITUTIONAL REFORM

Three main forces are contributing to the demand for institutional reform in Dominican education.²⁴ First is the insertion of the national economy in the globalization process and the needs of the productive sector, inside and outside of the free trade zone, whose level of competitiveness is limited by the slow change process in the rules influencing education and training. Government plans to establish high, “value added” industry, such as the initiative of the Cyber Park, cannot be implemented without an involvement in education of the productive sector, the users of the system outcomes, and the science and technology organizations that provide input, content, and networking.

Second, the consolidation of the participatory democracy has implied an increased emphasis in the devolution of responsibilities to local governments, citizens, and communities, and the demand for public information and transparent processes. The last force is the advance and retreat of the educational reform of 1990, which demonstrated the possibility of planning social reforms led by the civil society, as well as the fragility of efforts for change in an institutional environment incapable of producing reliable information and lacking transparency and accountability mechanisms.

THE INSTITUTIONAL FRAMEWORK OF EDUCATION

The recent experience of educational reform in the Dominican Republic confirms that the behavior of the actors in the education scenario at the policy and school levels is remarkably stable and resistant to change. A process of reform through a national consensus and the formulation of new legal rules (General Education Law approved in 1997) has not been able to substantially change the patterns of interaction among the actors in education.

²⁴ The reform of the institutions is the change of the rules, which govern or influence the behavior of organizations and participants in education. Formal rules include regulations and laws and informal rules are the shared beliefs about acceptable or unacceptable behavior.

The main actors in the education scene are the students and their families, and the entrepreneurs who receive the benefits of education and implicitly have contracted the officers of the ministry of education and the teachers. An important group of external actors is the politicians. The interests of all those actors do not always coincide. In the Dominican Republic politicians have a great influence on education through a centralized and rigid system. Poorly educated and poorly informed parents cannot adequately represent their interests; they have no voice to express their preferences at local or national levels. Teachers do not have information on student achievement, although there is a national evaluation and testing system in place. Parents and entrepreneurs receive very little information on the outcomes of education, and in the absence of data there is no mechanism for rewarding the best schools, teachers, or school principals. Problems of information asymmetry (participants do not have the information required for making choices) pervade the educational system.

THE POWER OF INSTITUTIONAL LEARNING

Since neither the schools nor the Secretary of Education need to perform or compete for survival, they do not have to engage in learning; yet, learning is the fundamental source of change.²⁵ As a result of this lack of learning, there is tremendous rigidity towards the incorporation of successful experiences into policies.

One of the features of the institutional analysis is its emphasis on learning. Collective actions are a source of learning for individuals. They learn with those whom they can trust to not be opportunistic “rent seekers”. Any experience of collective action, even unsuccessful, increases the probability of subsequent collective action.²⁶

As with individuals, institutional learning occurs through the process of exchange with the environment, knowledge testing, information distribution, and organizational memory. But without active mechanisms to observe and evaluate its own performance, and to adopt new behaviors, institutions and organizations do not have parameters to change. Learning emphasizes continuous experimentation and feedback. Mechanisms should involve at least three functions: observation and assessment, experimenting, and adopting change. In the case of education, universities or external agents to the system often conduct an “observatory” function. They provide data, analyses, and evaluations. But the system needs to explore and test new solutions to respond to changing needs. The “laboratory” function is the responsibility of both internal and external actors. The adoption of changes depends on the “knowledge management” capabilities of the internal actors. Unfortunately, structures currently in place in many organizations tend to inhibit such learning; hierarchical structures stifle the flow of information. They are based on the premise that the organization is built to support the learning of those on the top exclusively.

²⁵ North, Douglas. The New Institutional Economics and Development.

²⁶ Shaffer, James. “Institutions, Behavior, and Economic Performance: Comments and Institutional Analysis” (<http://msu.edu/user/scmid/shaffer.htm>)

POTENTIAL ROLE OF THE CIVIL SOCIETY

Since there is no mechanism for internal competition within the educational system, only independent organized lobbying from outside may induce the implementation of necessary changes, and support the establishment of rules that do not have to depend exclusively upon the interest of the individual appointed as secretary of education. The promulgation of the new Education Law in 1997 providing participation channels, for example, has not been enough.²⁷ Civil society needs to monitor the operation of the system and promote public accountability.

But the role of the organizations of the civil society to promote better education may go beyond supporting necessary changes in schools and government organizations. It is also essential to change the belief system of parents and teachers and to help them to assume social and professional responsibilities. The organization of civil groups at the national level can be replicated at school level. The experience of communities and families of several countries participating in the management of the schools has demonstrated the enormous possibilities of civil society for supporting their children's educational development and for creating a social capital or social cohesiveness for working together towards common goals. In rural areas and isolated communities throughout the world, schools have been improved physically and technically by the cooperative effort of families, teachers, and governments.²⁸

Additionally, an organized civil society, representing the voice of the "customers," may balance the power of politicians and teacher unions that have traditionally been "rent seekers" in the educational establishment. An organized civic society may help to enforce

²⁷ Nevertheless, according to an entrepreneur interviewed, it will be difficult for the next secretary of education to ignore the law and the advances of the civil society.

²⁸ The experiences of schools in El Salvador, Nicaragua, Brazil, New Zealand, and Canada have been extensively documented. In practice, school autonomy in Latin America, as in the rest of the world, presents diverse patterns. In Nicaragua autonomous schools are public organizations managed by a Board of Parents, in El Salvador are also public schools administered by elected community members that constitute a "Community Association for Education," in Ecuador groups of schools are associated around a center (Centro Educativo Matriz) and in several other countries, public schools, such as the schools of Faith and Hope, are administered by private organizations.

A first finding of available studies on school autonomy is that autonomy tends to be partially implemented. In several countries, people do not have the confidence in schools and municipalities that local power would imply. So many School Boards in autonomous schools are only advisors to the central government. King and Ozler in Nicaragua (1998) distinguished two types of autonomous schools: de iure and de facto. Only de facto autonomous schools show some of the expected results.

The second finding is that the implementation of school autonomy programs produces noticeable improvement of local capacity, increases social capital, and promotes participation of community members in schools, although in one school a diverse concept of autonomy may coincide.

A third finding is the differential effect of the programs of school autonomy. Some programs have demonstrated modest effects on teachers and students. For example, EDUCO in El Salvador has demonstrated changes in teacher and student absenteeism levels. Some effects in Mathematics achievement were reported in Nicaragua. But available evidence does not show that school autonomy programs are producing significant improvements of student learning. Additional descriptions of the state-of-the-art can be found in the document, "Autonomía escolar y reforma educativa." (see Appendix E).

the rules developed through cooperative solutions, by constant monitoring and debating and by distributing relevant information on the performance of the educational system. And, especially, an organized civil society may provide a collective learning space, an independent observatory, and a forum for debating national education issues.

V. ORGANIZATIONS OF THE CIVIL SOCIETY AND THE CRITICAL MASS OF REFORMERS

Institutions represent the rules of the game. Organizations and individuals are the main players. Organizations such as NGOs, associations, and foundations have demonstrated leadership, charisma, and success in education efforts in the past. The issue of what these organizations and their members can do in the future will be approached through three questions:

- What are the main strengths and limitations of civil society organizations involved in education in the Dominican Republic?
- Is there a possibility of cooperative efforts?
- Is there a group of leaders able to lead a new process of educational change?

STRENGTHS OF THE ORGANIZATIONS OF THE CIVIL SOCIETY

Civil society organizations working in education have a long history in the Dominican Republic. Acción Pro Educación y Cultura (APEC), for example, one of the oldest, was founded in 1964. Plan Decenal, EDUCA, Centro Cultural Poveda, research centers (FLACSO), and foundations (Falcon Bridge, for example) provide direct services, analyses, and opportunities for the discussion of educational issues. Most of these organizations are small and flexible, with simple managerial structures. They are normally staffed by dedicated individuals that possess a strong sense of mission, although goals and methodologies are not necessarily specific. Their main strengths tend to be pedagogy in general, including curriculum development, textbooks, and educational materials and training. Many of them have developed innovations in education and have received international support. Practically all were involved in the development of the Ten-year Education Plan. Some private universities (e.g., PUCMM and INTEC) have been very active in preparing teachers and conducting some research and have experience in managing international projects.

LIMITATIONS

There are four main weaknesses of organizations involved in education, acting in a new advocating and political role: lack of analytical skills for developing long-term strategies; limitations in the provision of public information on the educational system; commitment with the system that limit their independence; and weak connections with the international circuits of knowledge. They tend to feel more comfortable with their direct service dimension than with their advocacy role. For example, a recent evaluation of EDUCA, one of the leader organizations of the Ten-year Plan, suggests that its greatest challenge is deciding if its priorities are advocacy for reform or service delivery.²⁹

²⁹ Berbaum and Locher 1998.

NETWORKING AND COOPERATION

The geography of the Dominican Republic facilitates communication among the members of the educational community. Organizations tend to share human resources since the pool of specialists is relatively small. There are easy communication channels between organizations and individuals although with limited use of electronic mail. Diverse groups, such as researchers, practitioners, and entrepreneurs, have a certain degree of informal exchange on educational issues. Local involvement of communities and families in the education of their children, however, is the exception rather than the rule.

MAIN ACTORS

A variety of actors were involved in the consensus building that led to the Ten-year Educational Reform Plan. Influential *entrepreneurs* provided impetus and resources to the first debates in education. Today they are perhaps more interested than in 1990. The educational scenario has not changed substantially, while the demand for better education has grown significantly. Entrepreneurs tend to have clear ideas of the human resource problems the country is facing, although their contribution has been limited. Entrepreneurs can contribute with financial support, materials, and personnel, but more importantly, with intellectual guidance, helping schools to learn from the experience of the private management, with work methodologies, political support, and leadership for change.³⁰

Researchers and academics have traditionally emphasized the discussion of general problems rather than the careful development and study of specific solutions. They prefer also deductive approaches rather than inductive and empirical analyses. This has led to an abundance of material on education with inadequate hard data. Universities have concentrated on teaching rather than on research. So there is not a consistent body of knowledge concerning education in the country. The empirical and analytical components of the reform movements are weak. Some university professors, however, argue that reforms need to be conceived and implemented primarily at the classroom level.

Several education *practitioners* affiliated with nongovernmental organizations have acquired valuable experiences and developed innovations that are not used by others. Similarly, pedagogical innovations have been developed by the teachers in the classrooms. There are no existing channels, however, through which to share good ideas and effective practices among teachers, practitioners, and students. Also, it is practically impossible to adopt officially some of those innovations. Most educational reformers have participated in reform processes in the past and have had some international exposure, but the new generation of analysts and reformers has not been exposed to that experience.

³⁰ Examples of contribution of the private sector to education can be consulted in: J. Puryear (1998) *Socios para el progreso*. Santiago: PREAL, and by the same author (2000) El sector privado y la educación: la experiencia en países desarrollados de la OCDE. In: USAID/IDB: *Perspectivas sobre la reforma educativa*.

THE INTERNATIONAL COMMUNITY

The international community is other important actor in Dominican education. The World Bank and the Inter-American Development Bank are providing support to the improvement of basic education and the strengthening of the national technical and managerial capacity. These loans have been executed partially and there is a lack of evaluation of their implementation and effectiveness. There are also discussions going on between the international banks and the government to prepare new loans for secondary education improvement. The United Nations, through UNICEF and UNDP, is supporting the adaptation of the Escuela Nueva model in the Dominican Republic and the evaluation of the Ten-year Plan. UNDP and the Spanish government provide funds and technical assistance to adult education projects, as summarized in table 2.

No international agency is focussing on the strengthening of the national capabilities for educational change, that is, the social capital, the practical knowledge, and the intellectual capital of the nation for a permanent improvement of education via the action of the civil society, the development and testing of alternatives to solve the education problems of the country, and the preparation of a new generation of the critical mass of reformers and analysts.

TABLE 2: INTERNATIONAL COMMUNITY EDUCATION ACTIVITIES

Issues	Components	Organization	Budget
Basic Education	<ul style="list-style-type: none"> • Curriculum Development • Instructional Material • Human Resources • Evaluation • Nutrition • Buildings • Pilot Projects 	World Bank/ IDB	WB loan \$ 37 million IDB loan # 52 million Only \$ 10.4 million have been executed
Secondary Education		Being discussed with both IDB and WB	
Adult Literacy	<ul style="list-style-type: none"> • Use of “abcdespañol” method • Materials for Reading and Mathematics 	UNDP	\$470,000
Evaluation of Ten Year Plan	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluation Design • Information Data Base • Consultation Process • Preparation of National Congress 	UNDP	\$ 80,000
Governance	<ul style="list-style-type: none"> • Distance Education for decision-makers 	UNDP	\$ 550,000

USAID/Dominican Republic: Education Sector Assessment

	<ul style="list-style-type: none"> • Equipment 		
Environmental Education	<ul style="list-style-type: none"> • Pilot schools • Teacher training • Curriculum development 	GTZ	
Nutrition of preschool & primary school children	<ul style="list-style-type: none"> • School nutrition • Parent participation • Small schools in poor rural areas 	WB	\$ 4,303,843
Adult literacy	<ul style="list-style-type: none"> • Development of a national system • Tourism education • Integrative Training Center (Agriculture) 	AICE (Spain)	
Technical Education	<ul style="list-style-type: none"> • Development of technical schools • Improvement of classrooms 	European Union	
Multi-grade schools	<ul style="list-style-type: none"> • Adaptation of Escuela Nueva • Evaluation 	UNICEF	

VI. POTENTIAL ROLE FOR USAID

As described above, several international organizations (e.g., UNDP, UNESCO, UNICEF, OAS, USAID, CARE, the Ibero-American Cooperation Agency, and the International Banks) were invited to participate in the reform initiative for the Dominican education during the 1990s. USAID is not directly involved in education, but it is committed to develop a framework for change by focusing on the country's economic competitiveness and democratic development. The question addressed in this document is whether USAID also has a potential role in education, in the new context of the Dominican Republic. Three more specific questions may help us:

- Is there a unique role for USAID in Dominican education?
- How consistent is such an involvement with the Agency's ongoing strategies and activities?
- What may be the focus and level of involvement of USAID in education in the country?

UNIQUE ROLE FOR USAID

The financial contribution of USAID to Dominican education is different from that of the international banks, not only in terms of its size, but also in terms of recipients, type of support, degree of risk, and flexibility of purpose. USAID can support key activities for reform that international banks cannot support. It provides grants, rather than loans, and works with a variety of actors, including the organizations of the civil society and the productive sector. In addition, the contribution of USAID could go beyond financial support by facilitating connections with centers of excellence and providing access to research conducted in the United States and in other nations.

USAID also is in a good position to provide support for developing the social capital of communities and civil society for participating in efforts of common benefit and interest, such as the improvement of education. As an independent agency, USAID may help in establishing mechanisms for nurturing a nation's learning through debate, monitoring, identification of useful innovations, and advocacy for the implementation of changes. This institutional learning capacity is a long-lasting legacy, indispensable for future reassessment and change.

REASONS FOR INVOLVEMENT IN EDUCATION

There are at least three reasons for rethinking the commitment of USAID to education in the country:

- previous institution building efforts of USAID in education in the Dominican Republic have been successful but incomplete;
- education in the Dominican Republic is more important than ever before; and

- an education program is consistent with the existing strategies and activities of USAID in the country and is essential for these activities to achieve their objectives.

For the past two years, USAID has been supporting strategic initiatives for the development of a national competitiveness program. One of the essential components of national competitiveness is human capital. Macroeconomic policies develop the conditions for business to create wealth. Businesses need an appropriate environment to succeed. This environment includes good infrastructure, financial market sophistication, a well-educated labor force, and productive scientists and engineers. These last two factors have been identified as critical for the emerging economies in the 1999 Executive Survey of the Global Competitiveness Report.³¹ The collaboration of businesses, government, and education is necessary for developing such a human capital.³²

The basis for social cohesiveness and democratic behavior is social capital. Social capital develops via collective learning and cooperative actions. Collective learning experiences begin at home and school—the first socialization organizations. In addition, secondary schools prepare youth for citizenship and work. Having a solid education component can enrich the democracy program of USAID.

FOCUS AND INVOLVEMENT LEVEL

Rather than school construction, teacher training or curriculum development—projects that can be supported by loans from the international banks—USAID might focus its support in two areas: a change of attitudes and behavior of the main actors of education, such as administrators, teachers, politicians, families, communities, and students, regarding educational change; and the commitment of entrepreneurs, media, and politicians in the implementation of transparent rules for the management of the system, and the development of the information required for advocacy and public monitoring of its performance. These changes of behaviors and rules may be achieved by the strengthening of the social capital of both national and local communities, analyses and experimentation, and preparation of the new members of the critical mass of reformers. Three possible levels of involvement are envisaged as follows:

- Level 1: Promoting the implementation of institutional reform in education.
- Level 2: Supporting emerging solutions for educational problems and providing educational support to activities aimed at developing economic competitiveness and democracy.
- Level 3: Preparing a new generation of reformers and analysts by involving young professionals, researchers, journalists, and entrepreneurs in challenging activities in support of education in the DR.

³¹ See World of Economic Forum (1999) *Global Competitiveness Report* (www.economicforum.org/publications/GCR)

³² “USAID Competitiveness Program of the Dominican Republic (2000),” unpublished.

Promoting the Implementation of Institutional Reform

Solving the education problems of the Dominican Republic requires a cooperative effort. As demonstrated by recent history, legal changes are necessary but are not sufficient. Formal rules can be changed rapidly but informal norms change only gradually. Government needs the support and “vigilante” role of the civic society to change the rules and especially to enforce those changes. The role of the civic society in the phase of the implementation of changes may be different from that of the development of the Ten-year Plan, but is no less important in achieving the objectives proposed in the plan. Cooperation, however, needs to be based on reliable information, analysis, and dialogue. Cooperation is difficult to achieve when there is exchange of information among participants. Main activities of this first level of involvement would include:

- promoting and facilitating the involvement of the civil society in educational reform;
- development of analyses for monitoring and dialogue;
- providing public information on educational issues;
- connecting actors of different sectors (government, NGOs, entrepreneurs, unions, etc.) and of different public agencies (economics, health, and agriculture) for cooperation in education; and
- replicating discussions and lobbying at national level in rural communities and municipalities, so reform can be driven by local needs.

Supporting Emerging Solutions

This second level of involvement would engage USAID in more specific activities. The Agency would operate as an “incubator” of new solutions for educational problems, or of more effective ways to educate certain population groups. Because this approach would constantly move the goals of each activity to the edge of existing knowledge or practice, it is not free of risk. Reliable evaluation tools would be indispensable. Results, however, of these activities have a broad market in the country and abroad, given the current worldwide climate of educational change. Projects would be supported on a competitive basis and would respond to a well established and publicized series of criteria, such as the following:

- clear and achievable goals;
- high potential to solve critical problems;
- solid evaluation mechanism;
- involvement of stakeholders;
- promotion of democratic values;
- potential for partial support of a second financial source; and
- targeting poorest populations.

Examples of projects include family support to school learning, participation of families in schools, cooperation of productive and service enterprises in education activities, community learning and information centers, science virtual labs, electronic books, classroom innovations, etc.

New Generations of Reformers and Analysts

One of the main legacies of an educational reform is to have established the capacity in a country for cooperative work and future reassessments and changes. This social learning capacity is based upon four pillars: adequate institutions, capable organizations, a critical mass of analysts, and information networks. The preparation of a new generation of professionals able to continue the improvement of education in the country can be facilitated by:

- young educational professionals involved in promoting the implementation of reform and the development of emerging solutions (levels one and two);
- internships of young educational professionals in other sector activities (productive sector, competitiveness and democracy projects, national planning, etc.);
- study visits to centers of excellence in their fields; and
- fellowships in cooperation with universities, research centers, and NGOs.

A PARTNERSHIP APPROACH

Diverse partners could work in cooperation with USAID in the three levels of involvement proposed above. In the first level, the promotion of the implementation of institutional reform in education does not require the creation of new entities. Organizations that have received previous support from USAID and have experience in promoting cooperation, facilitating coalitions, and leading lobbying efforts are quite appropriate. It is probably more effective and inclusive, however, to work with a coalition of organizations interested in creating a group able to monitor the development of education in the country and forming alliances among different sectors of the Dominican society.

The coalition needs the support of analytical work and practical information to be able to debate on reliable bases, arrive at sound conclusions, and propose useful alternatives. Additionally, since one of its primary roles is the dissemination of information to the general public, the group also needs the strong support of the communications media. A list of potential core partners for level one are as follows:

- **EDUCA.** Has a new strategic plan that aims to provide a public forum for education. EDUCA represents a group of interested entrepreneurs with experience in education, although its current structure and leadership are not strong in the advocacy dimension of educational reform.
- **INTEC.** May provide academic and analytical support. Its current president has experience and connections, and is well accepted by the academic community as a leader in the field. Also, his close relationship with the Inter-American Development Bank Graduate Program on Public Policies is an important asset for his support to USAID's agenda.

- **Participación Ciudadana.** Involves the community and media and provides a necessary nexus with public opinion.
- **FLACSO.** Provides regional contacts through PREAL, which has USAID's support, and research competencies. It is also an independent center.
- **UCAMAYMA.** As one of the best universities in the country, provides research and analytical support to a potential coalition of organizations. The university has experience with international programs and strong capabilities in the social area.
- **Centro Cultural Poveda.** Represents the NGO community and provides field experience and contacts with other development organizations. The Center is well known and respected.
- **Associations of Media, Teachers and Entrepreneurs.** Reach all education actors. Although they have a variety of interests can be invited at last for some of the activities of the coalition
- **Secretary of Education.** A main user of the process. The secretary may be interested in expanding the organizations involved in support of education.

Partnership for the second level, supporting emerging solutions for educational problems, would be open to competition among NGOs, universities, local communities, and/or associations interested in issues of community participation in education, education, work and competitiveness, education of the poor, and social capital development.

Examples of partners at this level are as follows:

- Foundations (Falcon Bridges, for example);
- University INTEC;
- Catholic University;
- FLACSO;
- NGOs (Centro Cultural Poveda); and
- Instituto Tecnológico.

Natural partners for the third level of activities, preparation of new generations of reformers and analysts, are organizations that host their work, such as universities, research centers, and the participants in level one. These activities should be conducted in close relationship with organizations of the civil society to strengthen national institutional capabilities, and should connect young professionals with international networks. Partners also may include international programs, such as the Ford Foundation or other US programs.

ASSESSING SUCCESS

Feasible, useful, and proper evaluation mechanisms for all activities should be established. Criteria of success for level one may be:

- Organization of a coalition of organizations committed to promoting institutional reforms and excellence in education;
- Implementation of institutional reforms promoted by the coalition;

- Increasing demand for information on education by the public, and interest by policy makers in dialogue with the civil society;
- Replication of the coalition scheme at local and community levels.

At the second level of involvement, each project receiving support from USAID would have its own evaluation component. Additionally, as a whole, a general assessment or meta-evaluation may be based on criteria of effectiveness (proportion of projects demonstrating results), coherence (with the goals of USAID in the country), and utility (adoption of projects by national or international agencies, total or partial replications).

At the third level of involvement, evaluation may focus on human resource factors, such as the increase of the critical mass of analysts and researchers, the quality of the training of new professionals, the improvement of organizations, and the extension of new networks.

APPENDIX A: STATEMENT OF WORK

1.4 STATEMENT OF WORK

1. In order to ascertain the capabilities of Dominican civil society to become a major agent of change in educational policy-making, it is necessary to carry out an initial study of its institutions. The assessment of the institutions is only a first stage towards identifying individuals that will be chosen to play a significant role in analyzing current educational policy, engaging in fruitful dialogue with public authorities, and demanding adjustments or outright changes. Their corresponding institutions could eventually be useful as forces or instruments of change, but will not necessarily replace the chosen individuals.

The consultant will assist the Mission in determining:

- What should USAID/Dominican Republic's role be in the education reform sector? What would constitute a range (low, medium, high) of possible involvement for the Mission?
- What are the specific areas of the educational policy agenda where USAID's efforts would have the greatest impact?
- What data will the Mission require in order to set up an efficient internal monitoring and evaluation framework for this strategy?
- What pressure mechanisms will be most useful to our civil society partners in their watchdog role?
- Which organizations/individuals can become USAID's partners in reform?
- What is the value added that each of our possible partners could offer to promote educational development interventions?
- What strategies can USAID pursue to incorporate the business sector – at best, a desultory partner in previous educational reform efforts – as a team player who can contribute to the sustainability of advocacy projects?

APPENDIX B. BIBLIOGRAPHY

Alvarez, Benjamin, Joan Dassin, Larry Rosenberg, and David Bloom. 2000. *Education in Central America*. Cambridge: Harvard Institute for International Development (in publication).

Alvarez, Benjamin. 2000. *Autonomía escolar y reforma educativa*. Santiago: Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe.

Arrien, Juan. 1998. *La educación y la reforma de la educación en cinco países centroamericanos*. Nicaragua: PREAL/Fundación Ford/Universidad Centroamericana.

Berbaum, Marcia, and Uli Locher. 1998. *EDUCA. Business Leaders Promote Basic Education and Education Reform in the Dominican Republic*. Washington DC: Creative Associates International, Inc.

Burki and Perri, eds. 1998. *Beyond the Washington Consensus. Institutions Matter*. Washington DC: The World Bank.

Centro Cultural Poveda. 1998. Propuesta para el diálogo nacional. Unpublished.

Comisión Centroamericana para la Reforma Educativa. 2000. *Mañana es muy tarde*. Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe.

Fernández, Leonel. n.d. La visión del futuro. Parques tecnológicos y fondos de becas tecnológicos (power point presentation).

Flores, Ramón. 1999. Ciencia, tecnología, globalización y educación. Presentado al Simposio Educativo Internacional, Magisterio 2000. República Dominicana July 31-August 1.

Filmer, Deon, Lant Pritchett, and Yee-Peng-Tes. 1998. "Educational Attainment Profile of the Poor. DHS Evidence from Around the Globe." Mimeo, Washington D.C.: The World Bank.

Fullan, Michael. 1993. "Managing Change." (Restructuring Brief). A publication of the North Coast Professional Development Consortium.

Fundación Economía y Desarrollo. 1998. Análisis del gasto en programas de la Secretaría de Estado de Educación y Cultura.

Gajardo, Marcela. 1999. *Reformas educativas en América Latina*. Documentos, Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe.

Germán, Alejandrina. 1996. El Nacional. Cited by J. Zaiter.

Inter-American Development Bank (IDB). Statistics on Dominican Republic (<http://www.iadb.org/int/sta/english/laignet/domsocall.htm>).

Inter-American Development Bank. 1996. *Economic and Social Progress in Latin America. 1996 Report. Making Social Services Work.* Washington, DC: IDB.

IDB/USAID/HIID. 2000. Juan Carlos Navarro et al. Eds. *Perspectivas sobre la reforma educativa.* Washington D.C.: USAID/IDB.

Navarro, Luisa. 1999. El papel del maestro en el nuevo milenio. Presentado al Simposio Educativo Nacional Magisterio 2000. República Dominicana. Agosto 7, 1999

North, Douglas. "The New Institutional Economics and Development."

Oficina Nacional de Estadística. 1999. Estadísticas seleccionadas de la República Dominicana. Santo Domingo: Oficina Nacional de Estadística.

Pimentel, Josefina. 1998. *Reflexiones y perspectivas sobre la educación dominicana.* Santo Domingo: FLACSO/PREAL.

Prats, Ibelisse. 1999. El paradigma de una educación de calidad social para todos. Presentado al Simposio Educativo Nacional Magisterio 2000. Agosto.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. 1998. H. Gómez B., editor, *Educación la agenda del sigloXXI. Hacia un desarrollo humano.* Bogotá: Tercer Mundo.

Puryear, J. 2000. El sector privado y la educación: la experiencia en países desarrollados de la OCDE. In: USAID/IDB: *Perspectivas sobre la reforma educativa.*

_____ 1998. *Socios para el progreso.* Santiago: PREAL.

Revista Foro Comercio e inversión Caribe-Estados Unidos. 1999. Edición única.

Shaffer, James. n.d. *Institutions, Behavior, and Economic Performance: Comments and Institutional Analysis* (<http://msu.edu/user/scmid/shaffer.htm>).

UNESCO. 1999. UNESCO data base. www.unesco.org.

United States Agency for International Development (USAID). 2000. Competitiveness Program of the Dominican Republic Paper unpublished.

_____. 1994. Evaluation of Education Private Initiatives in Primary Education Projects (PIPE).

Valera, Cheila. 1995. Constitución e la ciudadanía y campo educativo (FLACSO). Cited by J. Zaiter.

The World Bank. 2000. Power Point Presentation on Dominican Education.

_____. 1999. World Bank data base. www.worldbank.org.

World of Economic Forum (1999) *Global Competitiveness Report*
(www.economicforum.org/publications/GCR).

Zaiter, J. 1997. *La búsqueda de un consenso nacional para la reforma de la educación dominicana*. En: B. Alvarez y M. Ruiz-Casares, Senderos de cambio. Génesis y ejecución de las reformas educativas en América Latina y el Caribe. Política educativa en América Latina y el Caribe, Informe técnico 1. Washington, D.C.:Academia para el Desrrollo Educativo/ Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos.

Zaiter, J. et al. 2000. *La escuela dominicana y la reforma educativa*. Santo Domingo: FLACSO/UNICEF/PREAL.

APPENDIX C: INDIVIDUAL INTERVIEWS AND MEETINGS

Cheila Valero Acosta
Coordinator
Promotion of Educational Reform Program
FLACSO/PREAL
Dominican Republic (1 and 2)

Rebecca Adams
USAID, Washington

José Alvarez
UNDP
Former Consultant for the Ten-year Plan

Elsi Bonilla
Inter-American Development Bank
Program Director
INDES Dominican Republic (1 and 2)

George Arzeno Brugal
Member of the
Central American Commission of School Reform
President of EDUCO
CEO Brugal Industries

Manuel José Cabral
CEO
Impresora Yaque
Santo Domingo de los Caballeros
Former President of Central Bank

Juan Bolivar Diaz
Journalist
Teleantillas (2)

Guillermo Fiallo
Professor and Researcher
INTEC

Ramón Florez
Director
Instituto Tecnológico

Roberto Fulcar

Vice-President
Teacher Union (2)

Leo Garza
Mission Director
USAID

Ted Gehr
General Development Officer
USAID Santo Domingo
Luis Gonzalez
USAID Santo Domingo

Olympia González
Teacher Union
President (2)

Liliana de Gorgis
Consultant to EDUCA (1 and 2)

Don Graybill
Creative Associates International, Inc.

Dulce Rodriguez de Grullón
Academic Vice President
Catholic University
Santiago de los Caballeros

Lawrence Harding
Program Development Officer
USAID Santo Domingo

Ana Consuelo Hernández
Gerente
EDUCA (1 and 2)

Rocío Hernández
Director of Basic Education
Secretary of Education
Dominican Republic
Former Coordinator of
Plan Educativo

James Hoxeng
USAID, Washington

Consuelo Jimeno
Centro Cultural Poveda

Juliet Literer
Consultant
The World Bank

Sara Gonzalez de Lora
Dean Social Sciences and Humanities
Catholic University
Santiago de los Caballeros

Marco Montovanelli
World Bank Resident Representative
Dominican Republic (2)

Cynthia Prather
Creative Associates International, Inc.

Marisela Ramirez
Officer o Democracy and Education
USAID Santo Domingo

Andrés Reyes
Higher Education and
Science and Technology Institute
Dominican Republic (2)

Arelis Rodriguez
Director
Fundación Falcon Bridge

Max Rodriguez
Consultant to EDUCA
and to the President of INTEC (2)

Rafaél Santos
School Teacher (2)

Rubén Silié
Director
FLACSO

Juan Tavares
Vice-President
Marítima Dominicana

Rafael Toribio
President
INTEC University (2)

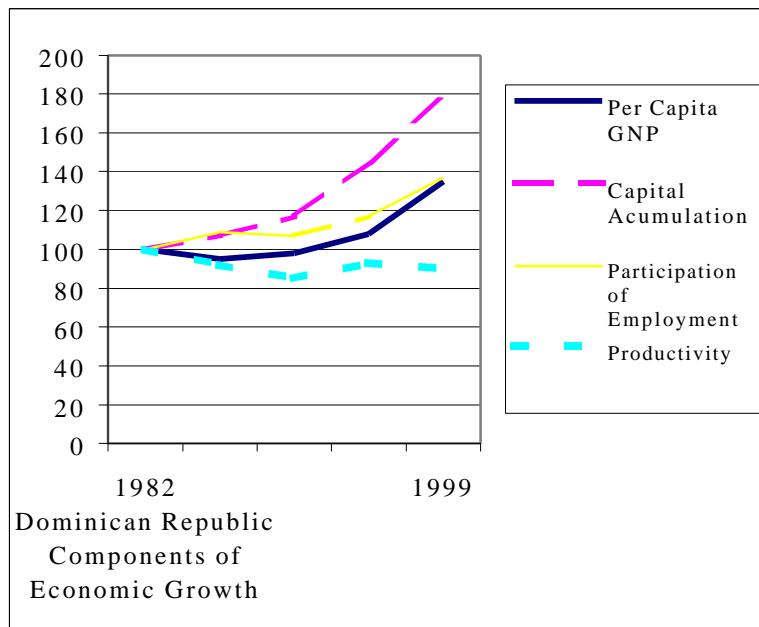
Cesar Yamal
Education Specialist
The World Bank

Josefina Zaiter
Director of study on
educational reform and Dominican schools (2000)
Director of study
on the educational reform in the Dominican Republic (1998)
supported by USAID
FLACSO
Consultant to
La Casa del Diálogo

Amarelis Perez de Zapata
Professor of Education
Catholic University
Santiago de los Caballeros

Neice Zeller
USAID Santo Domingo (1 and 2)

APPENDIX D: COMPONENTS OF ECONOMIC GROWTH



Source: World Bank, 2000

APPENDIX E. “AUTONOMIA ESCOLAR Y REFORMA EDUCATIVA”

AUTONOMIA ESCOLAR Y REFORMA EDUCATIVA

Benjamin Alvarez

PREAL

Marzo, 2000

Este trabajo se benefició del apoyo y contribución intelectual de Jeffrey Puryear, Marcela Gajardo, Nick Mills y Gabriel Sánchez-Zinny de PREAL y de la colaboración del Research and Reference Project.

CONTENIDO

1. CONCEPTO Y PRACTICA DE LA AUTONOMIA ESCOLAR

Nova et Vetera

Reforma institucional y autonomía escolar

Capital social y participación comunitaria en la educación

Autonomía escolar: un concepto de múltiples dimensiones y una práctica diversa

2. LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL

Tendencias globales

Países pioneros

La escuela autónoma en América Latina

3. LA EVIDENCIA EMPIRICA

Tendencias y limitaciones de la investigación

Hallazgos de la investigación internacional

Para la agenda de los reformadores

4. TEMAS PARA UN DIÁLOGO REGIONAL

Propósitos del diálogo

Preguntas para abordar en un diálogo regional

Temas subyacentes

Para la agenda de los investigadores

1. CONCEPTO Y PRACTICA DE LA AUTONOMIA ESCOLAR

Nova et Vetera

El concepto de instituciones educativas autónomas no es tan nuevo como parece. La institución educativa más duradera a lo largo de la historia—la Academia de Platón—se organizó sobre la idea de que las instituciones del conocimiento tienen su propia dinámica y requieren de una independencia de intereses ajenos a la búsqueda del saber por sí mismo. Siguiendo esta antigua tradición las universidades latinoamericanas reclamaron por muchos años una autonomía de gobierno. Ahora nuevamente estamos recurriendo a las virtudes de la autonomía, especialmente para las escuelas públicas, pero en un contexto económico y político radicalmente distinto, con un significado diferente, en un ambiente de reforma del Estado, y en medio de una gran expectativa en torno del papel de la educación para resolver problemas antiguos como la pobreza y las desigualdades, y para insertar a los países en la dinámica internacional del conocimiento y el progreso.

El concepto de autonomía escolar es, sin embargo, tan atractivo y popular como impreciso. Su aplicación entre y dentro de los países no es uniforme y sus efectos positivos no son tan evidentes como el creciente entusiasmo internacional permitiría suponer. Además, el clima de reforma educativa con el que se inaugura el siglo XXI se expresa por medio una serie de ideas e innovaciones paralelas tales como la descentralización administrativa de los sistemas escolares, la gerencia basada en la escuela, la nuclearización, la administración delegada, la libertad de escogencia de escuela, el sistema de bonos educativos para las familias, etc. que se confunden con la idea de autonomía escolar.

Muchos países de América Latina y el Caribe están pasado por un período de transición de una primera generación de reformas educativas iniciadas a finales de la década pasada, fuertemente influenciadas por la comunidad internacional, a una segunda generación de reformas que responden a un sutil pero claro cambio de pensamiento. Se pueden identificar al menos cinco de estos cambios.

- El primero es un cambio en la dimensión temporal de las reformas. De un énfasis en las reformas basadas en proyectos de un gobierno, limitados en el tiempo y el espacio, a un compromiso de largo plazo de la sociedad en su conjunto.
- El segundo es un cambio en el alcance de las reformas educativas. De un interés inicial en la educación primaria, a una consideración de las interacciones del sistema educativo en sí mismo y en relación con otros sectores de la sociedad, tales como el trabajo, la salud y la democracia.
- El tercero es un cambio en la concepción de la intervención. De la búsqueda de un algoritmo único y la franquicia de “lo que funciona” a una mayor diversidad de alternativas.
- El cuarto es un cambio en la profundidad de los efectos. Se pretende, más que un cambio de currículo o de administración, afectar el mundo cognoscitivo y axiológico de la sociedad, y

- El quinto es un cambio en la estructura de poder y de responsabilidad; se busca mayor participación y capacidad de decisión local, profesional, familiar y personal, es decir, mayor autonomía de las comunidades y familias.

Este documento busca contribuir al aprendizaje internacional sobre el tema de la autonomía escolar en la nueva generación de reformas educativas. En primer lugar analiza los problemas conceptuales de la autonomía escolar y sus relaciones con dos tradiciones del pensamiento social reciente: la economía institucional y la formación del capital social para la participación democrática. En segunda instancia examina las tendencias internacionales en torno del desplazamiento creciente de las decisiones educativas del centro de los sistemas a la periferia y describe algunas de las experiencias más notables fuera y dentro de la región latinoamericana. En tercer lugar, discute el aporte de la investigación social y de la evaluación de programas a la práctica de la autonomía escolar. Finalmente propone algunos interrogantes para posterior análisis y una agenda de discusión del tema en la región latinoamericana.

Reforma institucional y autonomía escolar

La teoría de la economía institucional sugiere que las instituciones—en oposición a las organizaciones—forman la estructura de incentivos de una sociedad y constituyen los parámetros que regulan la interacción humana, por medio de reglas formales, tales como leyes o constituciones, o por medio de reglas informales, por ejemplo, normas de comportamiento y valores³³. Las reglas tienden a servir los intereses de aquéllos que tienen poder de negociación para crear nuevas reglas. También las relaciones entre los diferentes actores de la educación (los llamados principales: niños y sus padres y los agentes: profesores y administradores) están determinadas por las instituciones o sea las reglas formales e informales. El cambio de los comportamientos tradicionales que pretenden las reformas educativas requiere de una alteración profunda del marco institucional dentro del cual interactúan los actores principales del escenario de la educación.

A veces las reglas que constituyen el marco institucional y la información asimétrica en favor de algunos grupos, permiten que el interés de los agentes prevalezca sobre el de los principales. Esto sucede no solamente en los negocios sino también en la prestación de los servicios sociales. Siempre hay quienes buscan obtener una renta o beneficios especiales de la educación, como los políticos o los sindicatos de maestros. En la educación, los actores que están más cerca a la actividad de enseñar y aprender, los padres de familia, especialmente quienes tienen a sus hijos en las escuelas públicas, deberían disponer de mejor información y de mayor capacidad de negociación que las que poseen actualmente. Los funcionarios del ministerio de educación, quienes se suponen velar por los intereses de los padres de familia, se mantienen muy distantes de la vida diaria de las escuelas. Por eso se habla de la reforma del marco institucional de la educación, es decir, del cambio de las reglas formales y de los valores culturales que dan forma a las interacciones entre los diferentes

³³ Douglass C. North (1993), *Economic Performance through Time*, Conferencia presentada en la Fundación Nobel, Estocolmo, Suecia, Diciembre 9,

actores de la educación³⁴. La reforma del marco institucional requiere además, de la promoción de incentivos para recompensar el cambio de comportamiento de los maestros, directores y padres de familia. Los padres de familia de las escuelas públicas en muchos países no tienen actualmente voz ni voto ni opciones, ni capacidad de negociación. La autonomía de cada escuela podría constituir una forma de otorgar a la comunidad información, voz y capacidad de negociación y un incentivo para que la comunidad asuma mayor responsabilidad.

La importancia asignada a las instituciones (las reglas del juego) coincide con la explosión reciente de la literatura sobre la organización productiva (así como las instituciones son las reglas de juego, los jugadores son las organizaciones y los actores). La nueva manera de pensar sobre las organizaciones productivas dista mucho de la imagen de lugares rutinarios de producción en serie que predominó durante largo tiempo. Las empresas contemporáneas son entidades de aprendizaje altamente flexibles, donde la gerencia del conocimiento constituye una actividad indispensable como soporte de la productividad y competitividad. Esta evolución acelerada de las organizaciones productivas contrasta con la estabilidad e imutabilidad de las organizaciones del conocimiento por excelencia, las dedicadas a la educación. Aunque irónicamente, las organizaciones educativas están comenzando a seguir el ejemplo de las empresas para convertirse en organizaciones que aprenden.

La nueva empresa de la sociedad del conocimiento se ha convertido en la metáfora primordial para interpretar las otras organizaciones, incluyendo las educativas. Se busca, entonces, que las escuelas imiten en lo posible, las características que promuevan la productividad, tales como la identificación de sus resultados, o el comportamiento del mercado por medio del establecimiento de mecanismos de competencia. Mecanismos como la escogencia libre de escuelas o las escuelas independientes obligan al sistema escolar a someterse a la misma disciplina que tienen que afrontar los negocios que proporcionan otro tipo de servicios o productos a la sociedad. Se puede ampliar la gama de selección de tres maneras: asegurando una variedad de alternativas entre las ofertas gubernamentales (las llamadas escuelas “charter” o de estatuto propio); asegurando alternativas privadas para el servicio público (escuelas de Fe y Alegría) o asegurando a los ciudadanos una posibilidad de escogencia (bonos o becas)³⁵.

Indudablemente las organizaciones educativas tienen mucho que aprender de la empresa productiva, aunque esta metáfora de la educación, como todas las que se han utilizado en el pasado, tiene limitaciones intrínsecas, puesto que la actividad de aprender y enseñar es una característica fundamental de la naturaleza humana y se expresa en diferentes formas a través del tiempo.

Capital social para la participación en la educación

El “capital social”—menos visible que el capital físico y más difícil de medir que el capital humano—es la infraestructura de vida cívica y comunitaria necesaria para generar normas de reciprocidad y compromiso cívico, es decir, para desarrollar las características de la organización social que facilitan la coordinación y cooperación para beneficio mutuo. El

³⁴ Donald Winkler y Benjamin Alvarez (1998). Educational reform in Latin America, An institutional Analysis. En: Burky y G. Perry (eds): *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*. Washington: The World Bank.

³⁵ John Brandl (1998). Governance and Educational Quality. En: Paul Peterson y Bryan Hassel (eds): *Learning from School Choice*. Washington D.C.: Brookings Institute Press.

capital social se evidencia a través de los nexos que crean las redes, las normas y especialmente la confianza mutua. Países, como los Estados Unidos, que han desarrollado un sistema escolar tradicionalmente descentralizado, poseen generalmente, un capital social que facilita la participación cívica, como lo observaba hace más de 150 años Alexis de Tocqueville sorprendido por la propensión de los estadounidenses a las asociaciones cívicas³⁶.

Un estudio realizado en Panamá en 1998 clasificó a diversas comunidades según su capital social. Las comunidades con bajo capital social poseían menor conocimiento de los programas de desarrollo disponibles y los políticos clientelistas se aprovechaban de esta situación para su propio beneficio. Las comunidades con alto capital social conocían mejor los recursos existentes, recibían mayor apoyo y desarrollaban formas más avanzadas de liderazgo y participación social. Es decir, que las relaciones verticales (con el gobierno) como las horizontales (con otros grupos dentro de la comunidad respectiva) se desarrollaban dentro de parámetros de cooperación y confianza³⁷.

La participación de las comunidades en la educación de sus hijos, a la vez que requiere un capital social, promueve el desarrollo de dicho capital. A los incentivos que conlleva mejorar la educación de los niños, se añade el de tomar decisiones en una empresa de utilidad para toda la comunidad. Este renovado interés en la participación democrática, y la capacidad de las comunidades y familias para promover su propio desarrollo, constituye otra de las corrientes que motivan los programas de autonomía de las escuelas. La autonomía escolar, puede ser un factor motivador para la organización comunitaria y un canal para que sus demandas educativas sean escuchadas y respondidas.

Autonomía escolar. Un concepto de múltiples dimensiones y una práctica diversa

Atonomía escolar no es un término unívoco. Tiene diversos significados para diferentes personas. Aún dentro de una misma escuela la autonomía puede tener significados diversos para los profesores, el rector o los padres³⁸. Se trata mas bien de un concepto de gran valor heurístico que puede ayudar a orientar los esfuerzos de reforma educativa y que cambia a medida que obtenemos un mejor conocimiento de la relación entre la comunidad y su escuela.

En el momento, el concepto de autonomía escolar incluye al menos tres dimensiones básicas: qué tipo de autoridad se está otorgando, a quién dentro de la escuela se otorga la autoridad y consiguiente responsabilidad, y dentro de qué marco de recursos y limitaciones se ejerce.

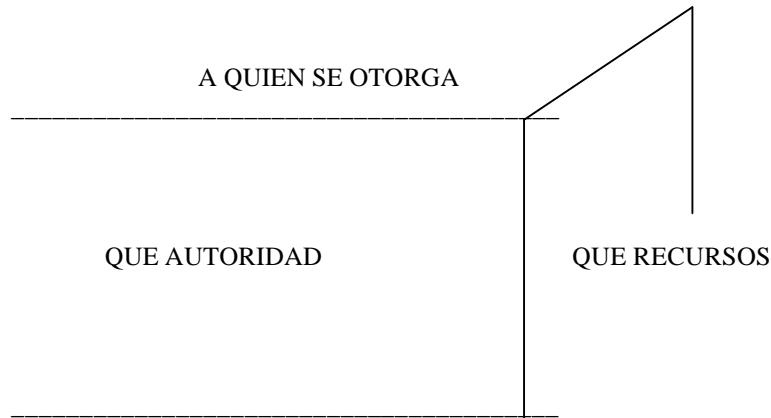
³⁶ Robert D. Putnam (1995) *Bowling Alone: America's Declining Social Capital*, http://muse.jhv.edu/demo/journal_of_democracy/v006/putman/html

³⁷ Héctor Lindo (1999) Capital social y participación de la comunidad en las escuelas. Presentado a la Conferencia de Reforma Educativa en América Central, Panamá y Repúblíca Dominicana.

USAID/Bid/Ministerio de Educación, Enero 25 y 26

³⁸ Bruce Fuller y Magdalena Rivarola (1998) *Nicaragua's Experiment to Decentralize Schools: View of Parents, Teachers and Directors*. The World Bank, Working Papers Series on Impact Evaluation of Education Refdorms, Paper No.5.

ILUSTRACION 1: DIMENSIONES DEL CONCEPTO DE AUTONOMIA ESCOLAR



En primer lugar las escuelas son más o menos autónomas en cuanto a su capacidad de decisión. Ni siquiera las escuelas privadas suelen ser totalmente autónomas. Además sucede con frecuencia que la capacidad de decisión otorgada a las escuelas es más teórica que práctica. En Nicaragua, por ejemplo, se identificaron escuelas autónomas *de iure* y escuelas autónomas *de facto*, cuyos procesos de toma de decisiones eran substancialmente diferentes, lo cual se reflejaba en efectos diferentes³⁹. En ocasiones las decisiones sobre la escuela se toman en el centro del sistema, por ejemplo, el Ministerio de Educación; otras veces en las provincias o direcciones regionales o en las municipalidades o en la escuela misma. Existe, en efecto, una gama amplia de posibilidades entre dos polos de un continuo que representa el lugar de toma de decisiones que afecta a una escuela en particular (Ilustración 2).

³⁹ Elizabeth King y Berk Ozler (1998). *What's decentralization got to do with learning? The case of Nicaragua's school autonomy reform.* World Bank. Working Paper Series on Impact Evaluation of Education Reforms. Paper No.9 Washington D.C.: The World Bank, June

ILUSTRACION 2: LUGAR DE DECISION

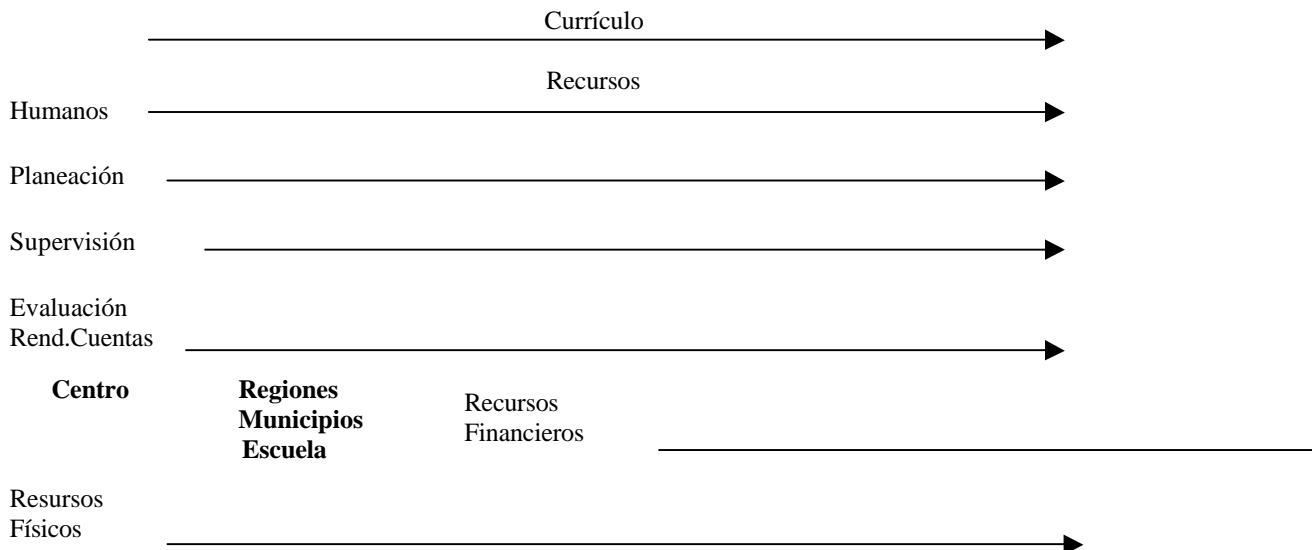
Centro Regiones o Provincias Municipalidades Escuela



Además, las decisiones que pueda tomar una escuela son de naturaleza múltiple: decisiones de currículo, decisiones de personal, decisiones financieras o de infraestructura física. El primer dominio de decisión, el de currículo, se refiere a las decisiones sobre qué y cómo enseñar; en la práctica se expresa por la selección de textos escolares, de métodos didácticos y de formas de evaluación del aprendizaje. El segundo dominio, decisiones de personal, implica el contrato de docentes, promoción del personal y condiciones de trabajo. El tercer dominio de decisión es el manejo de los recursos financieros de la escuela, su presupuesto y gastos y el cuarto dominio corresponde a la administración de los equipos y construcciones.

Decisiones en estos cuatro dominios pueden tomarse a nivel central, regional o local. Lo que significaría que cada escuela tendría un perfil de capacidad de decisión que la describirían como más o menos autónoma en diferentes dimensiones, como lo sugiere la ilustración 3. Un tipo de autonomía incluiría el nombramiento de los recursos humanos por la escuela, mientras que en otro caso los maestros, por ejemplo, estarían nombrados por el ministerio de educación o el municipio. El currículo puede ser definido en el centro o en la periferia, o puede existir una combinación entre grandes metas nacionales y desarrollo local de aspectos específicos y contenidos de la instrucción.

ILUSTRACION 3: AREAS DE DECISION



En segundo lugar, las personas responsables de las decisiones que afectan la escuela pueden ser los ministros o jefes de divisiones en los ministerios, los gobernadores de un estado, los alcaldes de un municipio, o las personas directamente involucradas en el quehacer de la escuela. La *autoridad* y la *responsabilidad*—las dos características intrínsecas a la toma de decisiones—se pueden otorgar a la administración de la escuela (el director tomaría en ese caso las decisiones y asumiría la responsabilidad), al cuerpo profesional (los profesores), a la comunidad (los padres de familia) o a una combinación de los anteriores. La ilustración 4 presenta los diversos tipos de control resultante⁴⁰ y ejemplos de cada uno. En las escuelas de Edmonton el director de la escuela puede tomar decisiones en la mayoría de los campos: personal, presupuesto y currículo. En Columbus (Ohio) y en las Condes de Santiago de Chile los profesores asumen el liderazgo, en Nueva Zelandia, como en el programa EDUCO del Salvador, el poder reside en la junta de padres de familia y en España en una combinación de diferentes grupos de actores. Estas tipologías son naturalmente muy aproximadas y un programa puede moverse dentro de ellas a través del tiempo.

⁴⁰ Formas de autonomía escolar sugeridas por Murphy J. y Beck, L.G. (1995). *School-based Management and School Reform: Taking Stock*. Thousand Oaks, C.A: Corwin Press.

ILUSTRACION 4: MODELOS ALTERNATIVOS DE AUTORIDAD EN LA ESCUELA AUTONOMA

	Administrativa	Profesional	Comunitaria	Compartida
Director	Edmonton, Canadá Minas Gerais			
Profesores		Columbus, Ohio Las Condes, Chile		
Padres			Nueva Zelanda El Salvador	
Padres y Profesores				España

En las escuelas privadas los directores pueden gozar de una autonomía que no se extiende a los profesores, o en ocasiones los padres de familia pueden tener el poder de contratar al director y de supervisar varios aspectos de la vida escolar. Otras veces el grupo de profesores mantiene el liderazgo y ejerce un influjo en el nombramiento del director y en la gerencia de la escuela. En todos estos casos la autoridad está más cerca del “cliente” a quien se presta el servicio. Algunos se preguntan si en esta cercanía radica el secreto de las escuelas privadas que tradicionalmente han resultado superiores a las escuelas públicas. En efecto, las escuelas privadas responden más autónomamente a las necesidades del mercado. Sin embargo no se han presentado argumentos empíricos convincentes al respecto⁴¹.

En tercer lugar, la autonomía supone acceso a recursos financieros, humanos y de conocimiento. Sin estos recursos no se puede ejercer autoridad ni asumir responsabilidad. El olvido de esta dimensión conduce a que las intervenciones o reformas no logren aplicarse o a que los actores pierdan interés en continuar participando.

En la práctica la autonomía escolar presenta formas muy variadas. En Canadá se trata de “escuelas independientes”; en Nicaragua de escuelas públicas gobernadas por el Consejo de Padres de Familia; en El Salvador de escuelas administradas por miembros de la comunidad elegidos para constituir la Asociación Comunal para la Educación; en Ecuador de grupos de escuelas asociadas al rededor de una Centro Educativo Matriz; y en varios países de América Latina, de escuelas públicas administradas por organizaciones privadas, como las escuelas de Fe y Alegría.

El movimiento de decentralización educativa iniciado en América Latina hace varias décadas—y que ha tenido una limitada ejecución—parece orientarse ahora en la dirección de

⁴¹ Chubb, J. E. & Moe, T. M. (1990). *Politics, markets, and America's schools*. Washington, DC: The Brookings Institution.

proporcionar una mayor autonomía a las organizaciones educativas. Es decir, de una concepción espacial se ha pasado a una redifinición de papeles. El papel del Estado, dentro de la mentalidad de la llamada “Nueva Administración Pública” (New Public Management), se transforma de proveedor a comprador de servicios, de objeto de juicio y evaluación, a evaluador, lo que incluye planeamiento estratégico, establecimiento de metas y estándares y sistemas de medición y evaluación.

Otorgar mayor autonomía a las escuelas, puede conducir a una nueva etapa de desarrollo de innovaciones y a la multiplicación de redes de cooperación entre las organizaciones educativas. Pero puede acentuar las diferencias y las desigualdades. Recientes análisis en algunas escuelas reformadas de Nicaragua sugieren, por ejemplo, que el contexto social de la escuela en la cual la reforma se introduce, tiene un efecto importante en cómo se adopta y cómo los padres, profesores y directores la perciben. Escuelas de gran cohesión interna y sentido de misión y localizadas en áreas más ricas, tienden a tener experiencias más exitosas.⁴² El problema consiste en compensar las carencias de los medios sociales con menor capital social, humano y económico para que su punto de partida no sea inferior. Sin recursos para las escuelas públicas, el fortalecimiento de la capacidad y el capital social local, y sin una alteración radical del marco institucional, las probabilidades de éxito del modelo de autonomía escolar no parecen muy altas.

El propósito inmediato de la autonomía de las escuelas es el mejoramiento de la administración y la ampliación de las oportunidades de participación para las comunidades y familias. Pero el logro de metas de equidad y mejoramiento del aprendizaje requieren de medidas adicionales. Además, estas innovaciones y otras paralelas, que buscan ampliar la gama de alternativas de selección para los consumidores, surgieron en sociedades con un capital social y un grado de desigualdad diversos a los que caracterizan los países latinoamericanos.

⁴² Bruce Fuller and Magdalena Rivarola, *op cit.*

2. LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL

Tendencias globales

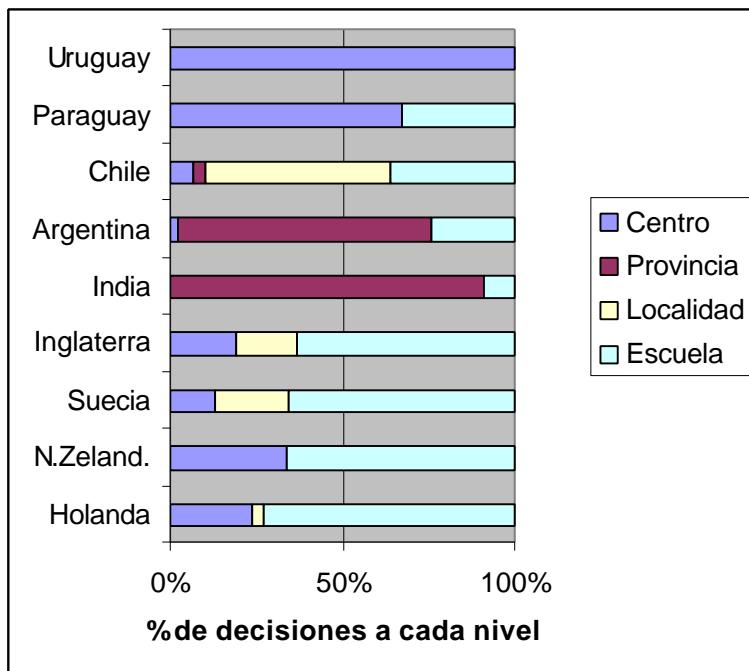
La búsqueda de nuevas formas de trabajo para las escuelas, desde Canadá hasta Chile y desde Ecuador hasta Nueva Zelanda, ha producido una experiencia internacional considerable y muy rica en la gerencia de las escuelas. El grado de autonomía de las escuelas varía notablemente de país a país y no parece existir una relación entre este grado de autonomía y los resultados de aprendizaje medidos, por ejemplo, por las pruebas internacionales de rendimiento escolar como la Tercera Prueba de Matemática y Ciencias o TIMSS o las pruebas de rendimiento escolar aplicadas por la UNESCO en América Latina .

Los datos de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OECD) en 1998⁴³, muestran, por una parte, una gran variedad en los lugares en que se toman las decisiones que afectan a la escuela en los diferentes países, y por otra parte, una tendencia hacia la delegación de las instancias centrales a otros niveles cada vez más cercanos a la escuela . En Nueva Zelanda, Holanda, Suecia e Inglaterra la mayoría de las decisiones en las escuelas públicas de los primeros años de educación secundaria se toman en la propia escuela, mientras en Turquía, Portugal, Grecia y Uruguay se toman en el centro del sistema, y en España, India y Argentina, en niveles estatales y provinciales. Los países miembros de la OECD están tendiendo a una paulatina delegación de autoridad a las escuelas y municipalidades. Paradójicamente, esta tendencia conduce al fortalecimiento de las autoridades centrales que tienen que ejercer actividades de planeamiento, seguimiento, evaluación e información y son responsables del establecimiento y logro de metas nacionales.

Tampoco la ubicación del centro de gravedad del poder sobre los recursos, el personal y el contenido de la educación es uniforme, a pesar de que la escuela es una institución notable por su similitud a través de países y culturas. La ilustración 5 muestra una comparación entre países en relación a dónde se toman las decisiones que afectan la escuela (secundaria básica en este caso).

⁴³ Organisation for Economic Co-operation and Development (1998). *Education at a Glance. Indicators, 1998*, Paris: OECD.

**ILUSTRACION 5: DECISIONES ESCOLARES A CADA NIVEL DE GOBIERNO
EN DIFERENTES PAISES**



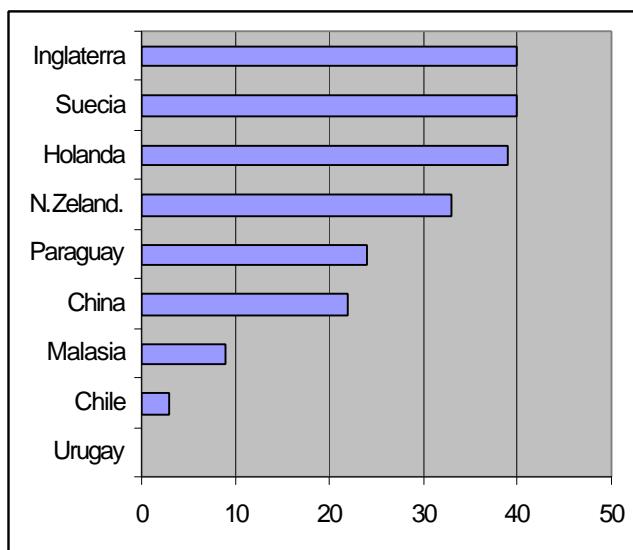
Fuente: Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OECD) (1998). *Education at a Glance*.

Las escuelas de Holanda son más autónomas que las de Chile, Argentina y Uruguay a juzgar por el porcentaje de decisiones que una escuela puede tomar en forma autónoma, sin previa consulta a otros niveles de decisión, según el resultado de una encuesta realizada por la OECD en un grupo selecto de países, sin considerar otras fuentes de información (véase ilustración 6). De acuerdo con los resultados de la misma encuesta, Uruguay parece ser uno de los países de mayor centralización del sistema escolar en todo el mundo. En términos generales el área de decisión que se tienden a conservar en los ministerios o niveles regionales son las que atañen al personal. Grecia, Paraguay, Malasia y Turquía, por ejemplo, permiten que las escuelas tomen buena parte de las decisiones relacionadas con la organización de la instrucción, pero prácticamente ninguna decisión de personal.

El impulso para las reformas educativas basadas en algún tipo de autonomía de la escuela ha surgido también de manera muy variada. En la ciudad de Chicago, las organizaciones comunitarias jugaron un papel muy activo proponiendo una gerencia comunitaria de las escuelas públicas. En El Salvador, las necesidades de educación y las carencias durante la guerra, obligaron a los padres de familia a organizarse para brindar educación a sus hijos. En Nueva Zelanda, como en Nicaragua, el gobierno tuvo la iniciativa con el propósito de desconcentrar las actividades del ministerio. En Nicaragua se buscaron tres propósitos: incluir a los padres y a la sociedad civil en la gerencia de la escuela, como una forma de reforzar la democracia y aumentar la responsabilidad social; proporcionar a los padres de familia voz y control sobre la educación de sus hijos; y aumentar la eficiencia de los recursos

escasos⁴⁴. Holanda, por su parte, está en el camino hacia la privatización de la gestión educativa e Inglaterra está buscando la contribución de la educación privada para el mejoramiento de la educación pública.

ILUSTRACION 6: DECISIONES AUTONOMAS DE LA ESCUELA EN UNA MUESTRA DE PAISES



Fuente: Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OECD) (1998). *Education at a Glance*.

Países pioneros

En varios países de todas las regiones del mundo se están experimentando formas alternativas de administrar las escuelas públicas. Los nuevos esquemas gerenciales de las escuelas se aplican en ocasiones por medio de cambios radicales y normativos, como en el caso de Australia, mientras que otras veces se trata de cambios graduales y lentas adaptaciones, según lo describe observadores de estas reformas en Hong Kong⁴⁵. Algunas de estas innovaciones han merecido un reconocimiento internacional y se han convertido en modelos que otros países adoptan en su afán por responder a las crecientes necesidades de aprendizaje de la sociedad del conocimiento y a presupuestos limitados para los servicios educativos ofrecidos por los estados. Algunas provincias de Canadá, Australia y Nueva Zelanda, Inglaterra y Gales, y los Estados Unidos son los pioneros de este movimiento. Una rápida descripción de algunas de las más notables reformas en estos países permite identificar sus características comunes y sus diferencias, para compararlas a su vez con las nacientes experiencias en América Latina.

La escuela reformada de Nueva Zelanda

Los grandes reformas de las escuelas de Nueva Zelanda se iniciaron en 1989. Actualmente existen varias opciones para los niños: escuelas estatales, escuelas integradas (antes privadas,

⁴⁴ Gustavo Arcia y Humberto Belli (1998) Building the Social Contract: School Autonomy in Nicaragua. Mimeo

⁴⁵ Nicholas Sun-Keung Pang (1998) Should Quality School Education be a Kaizen (improvement) or an Innovation?, *International Journal of Educational Reform*, 7,1, p2-12, Jan.

pero que reciben financiamiento del estado), escuelas maorís para los niños de cultura maorí, escuelas independientes, internados, escuelas por correspondencia y escuelas basadas en los hogares.

Uno de los cambios más profundos realizados en la educación de Nueva Zelanda y por el cual recibió notoriedad mundial, consistió en proporcionar a los padres de familia y a los miembros de comunidades la oportunidad de involucrarse en el manejo administrativo de las escuelas. Las escuelas estatales e integradas son gobernadas por una junta directiva que incluye padres y miembros de la comunidad, el director y un representante de los profesores. En la secundaria en la junta directiva se puede incluir un estudiante.

Por medio de un mecanismo de gobierno dominado por los padres y sus representantes, el gobierno espera aumentar las probabilidades de que las escuelas usen sus recursos más eficientemente para lograr las metas nacionales de mejorar el aprendizaje de los estudiantes. Se busca así una mayor congruencia entre los intereses de los agentes (profesores y administradores) y los de los principales (padres de familia). Cada junta escolar desarrolla un plan para conseguir los objetivos que sus miembros establecen, incluyendo las metas propuestas por el Ministerio de Educación. Estos planes son revisados cada tres años por el Ministerio. La junta asume la responsabilidad de ejecutar los planes y de manejar los fondos estatales respectivos. El director ejecuta las políticas establecidas por la junta. Los padres tienen el derecho de participar en la administración escolar, pero tienen también claras responsabilidades.

El movimiento de reforma en los Estados Unidos

Una larga lucha en varios frentes: político, gerencial y educativo, ha caracterizado el proceso de reforma de las escuelas de Chicago que forman el tercer distrito escolar más grande de los Estados Unidos. Las escuelas de Chicago eran consideradas entre las de más baja calidad en el país cuando una coalición de padres de familia, personas interesadas y ejecutivos de empresas propiciaron un cambio en la legislación que se logró en 1988. La nueva legislación obligó a cada escuela de la ciudad a establecer un consejo de padres, maestros y vecinos con poder sobre el contrato de los directores y parte del presupuesto escolar. El director, contratado por cuatro años, puede contratar a su vez, los profesores y tomar las decisiones de la diaria administración de la escuela. La idea era permitir que las escuelas desarrollaran programas que respondieran a las necesidades de los niños y que fueran supervisadas por quienes tenían directo interés en la educación. Así pues, los programas resultantes son muy variados. Las escuelas reciben fondos de acuerdo al número de estudiantes que atienden, y fondos adicionales para programas especiales en el caso de escuelas que reciben estudiantes de bajo nivel socio-económico. Pero las escuelas pueden obtener recursos financieros adicionales que pueden manejar con gran flexibilidad. Para aprender sobre el proceso y los resultados de la reforma, un consorcio de investigación ha tratado de seguir de cerca el proceso de reforma.

Las escuelas “charter”, o escuelas públicas con estatuto propio es otra innovación que ha tenido gran acogida y se ha extendido a por lo menos la mitad de los estados del país. Se trata de escuelas públicas a las que se toma cuentas por lograr ciertos resultados educativos, a

cambio de liberarlas de buena parte de los procedimientos burocráticos y restricciones que se suelen aplicar a las escuelas públicas. Cuatro ideas están detrás de este movimiento. En primer lugar se busca aumentar la gama de alternativas educativas para las familias y sus niños. Segundo, se crea un ambiente de oportunidades empresariales para los educadores y los padres de tal manera que puedan crear el tipo de escuela que consideran apropiada. Tercero, existe una responsabilidad explícita de mejorar el rendimiento medido por algún tipo de pruebas, y cuarto, se pretende incrementar la competencia entre las escuelas públicas⁴⁶. El modelo de escuelas “charter” es muy adaptable a diversas circunstancias, pues permite una gran variedad de filosofías y enfoques educativos. Por ello ha tenido gran acogida en otros países como Nueva Zelanda, Inglaterra y varias provincias de Canadá.

Las escuelas charter tienen la libertad de organizar sus actividades en función de una misión, currículo y métodos pedagógicos. También manejan automáticamente el uso de recursos. Las escuelas controlan su propio personal, tanto su nombramiento como la finalización del contrato. El nivel de salarios para los docentes está dispuesto por las autoridades de la escuela, lo cual permite que varíe en función de la capacidad y mérito.

Los interesados en crear una escuela charter presentan un proyecto. Este es evaluado por una agencia gubernamental como la Secretaría de Educación o por la Comisión de Educación del Distrito. Los criterios para aprobar el proyecto se basan en la calidad del mismo, en la necesidad de escuelas de esas características en el área respectiva, el impacto que pueda tener en el sistema educativo, y el liderazgo del grupo que lo presenta. La Comisión Escolar del Distrito la apertura de una escuela “charter” o transformación de una escuela pública tradicional en una charter, luego de un riguroso análisis realizado sobre la solicitud presentada conjuntamente por los docentes, padres y organizaciones interesadas.

El sistema de evaluación es un proceso que se va cumpliendo a lo largo de toda la vida de la escuela. Al finalizar el permiso otorgado para la apertura de la escuela charter, ésta deberá demostrar haber alcanzado los objetivos planteados en su inicio. Según cuál fuere su balance, la autorización del charter podrá renovarse. Si bien hay exámenes estandarizados que miden competencias básicas, el sistema prevé que cada escuela puede plantear sus propios objetivos que también serán tomados en cuenta en su evaluación. De esta manera, cada institución puede optar por diversos énfasis en las artes, la tecnología, la ciencia o la informática, que no pueden ser evaluadas de manera estandarizada.

Las escuelas británicas independientes

La reforma de las escuelas británicas ha buscado liberar el talento y las destrezas de los profesores y las escuelas para responder a las necesidades de sus estudiantes, dentro de un marco de responsabilidad para asegurar que la educación sea de alta calidad. La idea consistió en proporcionar mayor autonomía a las escuelas sobre su operación.

⁴⁶ Joe Nathan (1996) *Charter Schools. Creating Hope and Opportunity for American Education*. San Francisco: Jossey Bass Publishers.

Las escuelas británicas se han venido reformando en la dirección de mayor independencia y autonomía y creando, por medio de un sistema de contratos, un mercado interno, una gran variedad de alternativas de gerencia de las escuelas y una competencia amplia dentro del sector de la educación. Esta tendencia está proporcionando un nuevo significado al término “escuelas privadas”. En efecto, las escuelas públicas están utilizando cada día más la experiencia y conocimiento de firmas privadas, las cuales compiten para actuar como consultoras y en varios casos como administradoras de las escuelas públicas. La oposición de los sindicatos del magisterio no ha sido obstáculo para la multiplicación de este tipo de contratos en varias regiones del país, los cuales generalmente intentan mejorar las escuelas que no muestran un buen desempeño. Otros países europeos, como Holanda, se orientan más decisivamente a la privatización de la educación en el sentido de que buscan estimular una oferta de servicios privados que puedan ser contratados por el gobierno.

Las autoridades educativas británicas, por su parte, contribuyen con dirección estratégica, apoyo a las escuelas en su continuo trabajo por elevar los estándares educativos, maximizan las destrezas de los maestros para lograr las metas identificadas en los planes de desarrollo, se responsabilizan ante la comunidad por el trabajo de las escuelas, y brindan información útil sobre el desempeño de las escuelas con el objeto de que puedan mejorarse.

La libertad de educación en Holanda

La libertad de educación es una de las características del sistema educativo en Holanda, garantizado bajo la constitución nacional. Como resultado del derecho que tiene cada persona de establecer escuelas en Holanda, existe una gama muy variada de escuelas que difieren por su ideología o denominación religiosa. Cerca del 65 por ciento de los niños asisten a una escuela privada. Pero también existen escuelas públicas administradas por las autoridades municipales o por comités nombrados por dichas autoridades.

La tendencia ha sido la de proporcionar más autonomía y autoridad a las escuelas o las localidades y mantener la formulación de políticas en el centro del sistema. El Ministerio de Educación, por su parte, impone estándares que garantizan la calidad de la educación, incluyendo las materias que deben estudiarse y las metas que deben lograrse. Existe también un sistema de inspección encargado de supervisar las escuelas.

Las escuelas autónomas canadienses

Canadá está también comprometido a estimular el proceso de reforma de sus escuelas. Un caso especial es el de las escuelas de Edmonton que con más de 79,000 estudiantes constituye uno de los diez distritos escolares más grandes del país. En Edmonton, la pieza clave de la autonomía escolar son los directores de escuela. Todos los 205 directores de escuela reportan directamente al superintendente. Ellos tienen la capacidad de identificar y comprar los servicios centrales que requieran. Para asegurar el efectivo liderazgo de los directores se ofrecen permanentemente programas de desarrollo y capacitación a través de Institutos de Liderazgo que proporcionan experiencia y orientación para aplicar la

investigación reciente en el trabajo de la escuela, construir una cultura escolar, y técnicas gerenciales y de administración de recursos humanos.

Ejemplos como los mencionados anteriormente han motivado a países de medianos o bajos ingresos a intentar reformas paralelas. En algunos casos, los de Indonesia y Filipinas, por ejemplo, la diversidad cultural, la dispersión geográfica y la complejidad de las actuales burocracias (en Indonesia el Ministerio de Educación es responsable de la calidad técnica y el contenido de la instrucción, mientras el Ministerio de Asuntos de la Familia es responsable de los materiales, recursos y profesores) añaden nuevas motivaciones a los esfuerzos por descentralizar el sistema de decisiones. En Filipinas se propone trasladar a la escuela funciones que desempeñan las autoridades centrales, provinciales o distritales, especialmente: el reclutamiento y distribución de los maestros, la administración de los salarios de los docentes, la capacitación en servicio, la selección de libros de texto, la compra de material de instrucción y las construcciones.

La experiencia latinoamericana

Varios países de América Latina han incursionado en la práctica de la delegación de autoridad a las escuelas. Los casos más conocidos y analizados están en Centro América, en El Salvador y Nicaragua y en el Estado de Minas Gerais en Brasil. También se han iniciado programas similares en Guatemala y en Ecuador. En Guatemala PRONADE, el Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo, ha logrado que los maestros sean más puntuales y responsables, puesto que tienen que responder a la comunidad⁴⁷.

Ecuador está adelantando el proceso de autogestión a través de los Centros Educativos Matrices o CEMs, una nueva modalidad de autonomía escolar que consiste en delegar autoridad a grupos de escuelas lideradas por un centro matriz. Cada CEM tiene un equipo de gestión compuesto por un director, profesores y padres de familia y un consejo directivo de docentes y directivos que ejecuta los planes propuestos por el equipo de gestión. El programa está iniciando una evaluación comprensiva de sus efectos. El gobierno hondureño está iniciando su proyecto de educación comunitaria: PROHECO para proporcionar servicios educativos de preescolar y educación básica a comunidades rurales que no cuentan con una escuela. Para fomentar una mayor autonomía de las escuelas se utiliza en Colombia el Proyecto Educativo Institucional el cual, según observaciones recientes, ayuda eficazmente a la construcción de comunidades educativas⁴⁸

No solamente los gobiernos nacionales están explorando los beneficios y limitaciones de las autonomía escolar en América Latina, sino también los gobiernos locales. El alcalde de las Condes en Santiago de Chile, por ejemplo. Otro caso de relativa autonomía es el de las Escuelas de Fe y Alegría de larga trayectoria en varios países latinoamericanos que reciben financiamiento de los gobiernos, pero administran escuelas públicas en sectores pobres.

⁴⁷ Centro de Investigaciones Económicas Nacionales, CIEN y Programa de Reformas Educativas para América Latina, PREAL (1998), Análisis del impacto de la autogestión, Panamá. Diciembre.

⁴⁸ Piedad Caballero (1998) La autonomía escolar en el marco de la descentralización. Bogotá: Instituto SER de Investigación.

Las escuelas comunitarias de El Salvador

En el Salvador las escuelas autónomas comunitarias se establecieron primero *de facto* y posteriormente recibieron un reconocimiento oficial. Lo opuesto a lo ha sucedido en los países vecinos. El Salvador durante los años 1979 y 1992 estuvo bajo un conflicto civil con profundas consecuencias sobre el desarrollo del sector rural y particularmente sobre la educación. El aislamiento de las escuelas y los centros educativos, resultante de las condiciones de inseguridad y violencia, fue agravando el problema de la cobertura educativa del país. En 1992, el 22% de la población en edad escolar no asistía a la escuela. Algunas comunidades rurales resolvieron enfrentar el problema y organizaron centros educativos gestionados en su totalidad por sus miembros, sin apoyo del estado. En estos casos, el compromiso de los docentes y de los padres era muy fuerte. Una investigación que llevó adelante el Ministerio de Educación en 1990, y que sirvió de base al programa de reformas posterior, describió esta experiencia que se convirtió en uno de los ejes de la política educativa del país.

En 1990 el gobierno de El Salvador lanzó el Programa EDUCO, Educación con Participación de la Comunidad, que esencialmente promovía un proceso de descentralización del sistema educativo con la intención de ampliar el servicio educativo y alentar la participación de los padres en la educación. Su principal objetivo era superar el problema de la cobertura escolar e incluir a los padres en la educación de sus hijos.

EDUCO funciona a través de las ACE, Asociaciones Comunales para la Educación. El gobierno otorga a estas asociaciones, que están conformadas por padres de familia y por otros miembros de la comunidad, la responsabilidad de proporcionar los servicios educativos en determinada región. Las ACE tienen a su cargo el establecimiento y administración de las escuelas, incluyendo la contratación del personal docente, y la compra de material fungible. Las ACE se comprometen a su vez, a garantizar la matrícula y a mantener la infraestructura. El Ministerio de Educación, por su parte, se hace cargo de la capacitación de los docentes, del proceso de supervisión y de entregar los recursos económicos necesarios, que son transferidos a la cuenta de cada ACE.

Las ACE tienen bajo su dirección tres diferentes tipos de escuelas: Escuelas creadas, o las iniciadas por los grupos comunitarios dentro del programa EDUCO. Escuelas ampliadas, es decir, aquellas escuelas existentes en las cuales la ACE abre más grados o cursos, y escuelas reabiertas, aquellas escuelas que contaban con la infraestructura necesaria pero habían sido cerradas por la falta de docentes o por las condiciones provocadas por el conflicto bélico.

El gobierno de El Salvador realiza un seguimiento y control de EDUCO en los aspectos pedagógicos y financieros. Con respecto al primero, el control está bajo responsabilidad de los supervisores municipales, que visitan las escuelas periódicamente. En el aspecto financiero, el control lo ejercen organizaciones no gubernamentales que colaboran con el gobierno.

Los estudios sobre los resultados de EDUCO muestran que el programa tuvo un efecto positivo sobre la cobertura escolar de los niveles pre-primario y primario en las zonas rurales. Según el Ministerio de Educación, la matrícula en pre-primaria pasó de 3.072 en 1991,

cuando empezó EDUCA, a 43.168 en 1996. Con respecto a la primaria, que incluye primero a noveno grado, la matrícula creció de 5.344 en 1991 a 125.760 en 1995.

También se logró una mayor participación de los padres en las escuelas de las ACE y mejores condiciones en cuanto a insumos escolares: libros de texto, material didáctico, formación docente y bibliotecas. Sin embargo, con respecto a la calidad de enseñanza, todavía no parece posible sacar ninguna conclusión, aunque los primeros análisis muestran que no existe diferencias con respecto a las escuelas tradicionales.

Las escuelas descentralizadas de Nicaragua

La participación social en la educación nicaraguense tiene sus antecedentes en la iniciativa del Frente Nacional Sandinista de Liberación, cuando impulsó una “cruzada de alfabetización”. La participación de la comunidad en la educación se amplía con el advenimiento de la democracia. En 1991 se establecen consejos, formados por padres, directores, docentes y otros miembros de la comunidad en todas las escuelas públicas, con el objetivo de facilitar una amplia participación ciudadana en el manejo de las cuestiones materiales y académicas de la escuela. Las decisiones del Consejo eran tomadas por votación de sus miembros. Estos Consejos fueron inicialmente sólo consultivos.

En 1993 la reforma se amplía, transformando los consejos consultivos de 20 escuelas secundarias en consejos directivos, creando así escuelas autónomas en su gestión. Este programa buscaba transferir responsabilidades del gobierno central a los consejos directivos de las escuelas, con el objetivo principal de mejorar la eficiencia en el uso de fondos públicos, movilizar recursos en las localidades y aumentar la efectividad de las escuelas. Para el final de 1995 ya existían 100 escuelas secundarias funcionando de una manera autónoma.

La reforma se extendió durante 1995 a las escuelas primarias. En este caso tomó dos formas distintas. En las escuelas urbanas se aplicó el mismo modelo de las escuelas secundarias. En el caso de las escuelas rurales, se introdujo una nueva forma de autonomía: los Núcleos Educativos Rurales Autónomos, que es un grupo de escuelas alrededor de una principal en la cual se establece un consejo directivo a cargo de todas las escuelas que forman parte de ese núcleo (entre dos y cuatro escuelas por núcleo).

La municipalidad de Las Condes en Santiago de Chile

Durante la década de los años 80 el gobierno de Chile implementó profundas reformas de descentralización del sistema educativo. La reforma consistió principalmente en el traspaso de las responsabilidades del gobierno central a los municipios, que se hicieron cargo del manejo del sistema educativo local, incluyendo la administración financiera y del personal docente, como también la infraestructura y el equipamiento. La nueva legislación chilena favorece la autonomía escolar, la flexibilidad pedagógica y curricular, y la formación de corporaciones de maestros para gerenciar las escuelas. Así han surgido múltiples experiencias de escuelas autónomas como las Escuelas Matte y las escuelas de la Fundación Magisterio de la Araucanía.

En el marco de la descentralización del sistema educativo, la alcaldía de Las Condes, en la ciudad de Santiago de Chile, decidió adelantar cambios más radicales, diseñando un programa de transferencia de la administración de las escuelas públicas del municipio a asociaciones de docentes. La propuesta buscaba que las escuelas fueran conducidas y administradas completamente por los propios docentes.

A su vez, también merece la pena remarcar que la educación en Las Condes está a cargo de la Corporación de Educación y Salud de Las Condes, que es una organización no gubernamental a la cual el gobierno le confía la administración de la educación y la salud del municipio, buscando con esto tener una administración más flexible y dinámica.

La alcaldía licita la administración de las escuelas entre todos los interesados, incluyendo el actual grupo de directores y docentes y otros grupos que quisieran presentarse. Cada oferente debe presentar un proyecto educativo para la escuela y un plan estratégico de varios años. Este proceso se llevó adelante con gran participación del gobierno, que colaboró con los grupos de docentes y aportó a su vez la capacitación necesaria.

El gobierno ofreció a los docentes optar por la formación de entidades sin fines de lucro, con fines de lucro o directamente la formación de sociedades anónimas. Finalmente se optó por esta última como forma legal de asociación. De esta manera, la alcaldía entregaba a la nueva sociedad anónima, conformada por directores y docentes, el establecimiento en comodato, generalmente en un contrato por 7 años y la responsabilidad del manejo de la escuela. Según el alcalde de las Condes, se requieren tres condiciones para que una escuela ingrese en el programa: la primera es que sea solicitado por una mayoría de los profesores de la escuela. La segunda es que se presente un proyecto educativo. La tercera es que una votación de los padres decida⁴⁹

Los docentes, a su vez, renuncian a su estatuto legal, teniendo como contrapartida una indemnización de varios sueldos. Por lo cual, dejan su situación laboral y pasan a regirse por la Ley de Contrato de Trabajo vigente para el sector privado. Todos los recursos necesarios para la administración de la escuela son transferidos por la alcaldía, pero de acuerdo a la cantidad de alumnos que asisten a la escuela.

La Corporación de Educación tiene a cargo el control de las escuelas, tanto en el aspecto académico/pedagógico como financiero. En este sentido, la Corporación realiza evaluaciones de desempeño como también auditorías contables, buscando hacer cumplir el proyecto educativo con el cual se comprometieron las escuelas.

Autonomía escolar y política educativa en Minas Gerais

La autonomía de la escuela es una de las cinco prioridades de la agenda de política educativa del Estado de Minas Gerais iniciada en 1991. Las otras cuatro prioridades apoyaban también el proceso de autonomía. Estas eran: el fortalecimiento de la dirección de las escuelas, la capacitación de personal, la evaluación de los aprendizajes y la integración con los

⁴⁹ J. Lavin (1998) Traspaso de colegios municipales a sociedades de profesores. Una alternativa por evaluar. En: CEPAL, Serie de políticas sociales II: Viabilidad económica e institucional de las reformas educativas.

municipios. La escuela recibió autoridad para administrar su personal, decidir sobre calendario escolar, forma de organizar la enseñanza, y evaluación. El director de la escuela se comenzó a seleccionar por medio de rigurosos mecanismos de selección y recibió capacitación en educación y técnicas de gerencia. El es el líder del gobierno escolar que además cuenta con un consejo escolar formado por en un 50% por profesores y en 50% por padres de los alumnos.

La gran mayoría de las escuelas dentro del programa ha adquirido la capacidad de desarrollar sus propios planes educativos y los estudiantes demuestran una actitud favorable a la escuela, pero el gran desafío futuro para las escuelas de Minas Gerais es movilizar las comunidades y familias para que se apropien de las organizaciones escolares en forma activa y se involucren permanentemente en las decisiones educativas.

Aunque el caso de Minas Gerais es muy conocido, existen otras experiencias como la de los Centros Integrados de Educación Pública en Rio de Janeiro y la del Estado de Paraná.

PARA LA AGENDA DE LOS REFORMADORES

Las lecciones de la práctica de las reformas de autonomía escolar nos indican que un potencial reformador deberá tener en cuenta los siguientes aspectos para ejecutar una reforma de este tipo:

- Comenzar en lugares o regiones limitadas, en las cuales se pueda ejercer una efectiva administración y un seguimiento de la reforma.
- Voluntad y decisión política para ejecutar la reforma completamente.
- Desarrollar una campaña de comunicación a todos los sectores de la sociedad mostrando los beneficios de la reforma.
- Buscar como principales aliados a los padres y alumnos.
- Realizar la reforma con una absoluta transparencia.
- Comunicar que no es simplemente un asunto de ahorro de recursos, sino que se busca tener impacto positivo en el aprendizaje de los jóvenes.
- Involucrar a los maestros, evitando que sea algo únicamente decidido e impuesto por el gobierno.
- Capacitación a directores y docentes, principalmente en gestión de instituciones escolares.
- Fortalecer los mecanismos de seguimiento y evaluación.

A su vez, probablemente los reformadores se enfrentarán a las siguientes dificultades:

- Oposición del “establishment” del sector educativo, principalmente sindicatos, que ven perderse su capacidad de realizar presión a través de la centralización del poder. La reforma erosiona su poder.
- Resistencia cultural en muchos directores y docentes que no estaban acostumbrados a dirigir y manejar sus escuelas.
- Resistencia del personal que pierde funciones en un sistema de autonomía escolar.
- Carencia de las habilidades necesarias en directores y docentes para poder llevar adelante el manejo de la escuela.
- Insuficiente capacidad de seguimiento y evaluación.

3. LA EVIDENCIA EMPIRICA

Existen argumentos en pro y en contra de la autonomía escolar. Como se anotó en la primera parte, los argumentos en pro de la autonomía se basan en una serie de hipótesis tales como las siguientes:

- el gobierno central limita la iniciativa local
- el poder local impide que se beneficien de la educación actores con intereses creados
- los actores locales tienen un conocimiento más adecuado de las necesidades de su respectiva escuela
- el poder local ayuda a crear un capital social indispensable para la participación democrática
- la autonomía local permite identificar responsabilidades, y más importante,
- las decisiones locales mejoran las oportunidades de aprendizaje de los estudiantes.

Se arguye en contra de la autonomía escolar con raciocinios como:

- la autonomía de cada escuela impide el logro de metas nacionales de rendimiento escolar
- no se puede lograr una economía de escala
- se aumentan las diferencias entre las escuelas de sectores pobres y ricos
- los actores locales no necesariamente tienen un conocimiento más profundo de las mejores opciones para cada escuela
- se busca en realidad reducir la responsabilidad del estado en la educación y entregar la educación a las fuerzas del mercado
- los actores locales ya tienen suficiente libertad de acción y no están interesados en involucrarse en tareas adicionales
- los docentes se involucran en actividades gerenciales que los distraen de sus actividades primordiales
- sistemas centralizados conducen a altos rendimientos de aprendizaje

Esta discusión no puede ser resuelta *a priori*, y quizás nunca existan evidencias suficientes para resolverla completamente. La investigación social, sin embargo, puede ayudar a dilucidar las ventajas y desventajas de la autonomía escolar, sus condiciones, su potencial y sus limitaciones para el logro de las metas que, materia de educación, se han trazado los países de la región individualmente y como miembros de una comunidad, a través, por ejemplo, de declaraciones como la Cumbre de las Américas en 1998.

Tendencias y limitaciones de la investigación

Una rápida revisión de la literatura sobre autonomía escolar y conceptos paralelos sugiere que se está desarrollando un creciente interés en el tema entre los académicos, particularmente en los países donde se ha venido aplicando algún tipo de cambio en la manera como se administran las escuelas públicas y existe una mayor tradición de documentar esta clase de reformas. Una de las mayores fuentes de información sobre las

experiencias latinoamericanas de autonomía escolar es la banca internacional, puesto que buena parte de estas innovaciones se han realizado con financiación externa.

La gran mayoría de los estudios disponibles son de carácter descriptivo, cualitativo y aún anecdótico. Una revisión reciente de estudios sobre este tema encontró 800 documentos escritos entre 1983 y 1993, de los cuales solamente 70 pretendían evaluar los resultados de los programas de autonomía escolar⁵⁰. Únicamente 20 de estos 70 estudios tenían un enfoque sistemático y apenas siete incluían mediciones de resultados. De 71 informes identificados por los autores de este documento y publicados entre 1995 y 1998, únicamente 8 presentan algún tipo de información sobre resultados de aprendizaje. Aunque el supuesto básico de la reforma de los sistemas escolares en la que se encuentran comprometidos casi todos los países del mundo es que los cambios propuestos incrementarán el aprendizaje de los estudiantes, rara vez se somete esta hipótesis a prueba.

Los estudios sobre autonomía escolar, como los proyectos de reforma mismos—su objeto de análisis— se enfocan promordialmente en los problemas de gobierno y gerencia, y en los cambios de las relaciones entre los actores del escenario educativo producidos a propósito de las reformas, no en los asuntos pedagógicos o de aprendizaje. Tampoco existe información sistemática sobre costos comparativos de los programas de autonomía escolar.

En términos generales, la investigación en torno de la organización y efecto de las escuelas autónomas muestra grandes dificultades metodológicas. La evidencia cuantitativa es muy limitada, los datos inadecuados y los controles estadísticos insuficientes. Esto puede atribuirse a las cambiantes condiciones de los programas que se estudian y a las dificultades de obtener comparaciones defendibles y datos de base que sirvan de referencia para documentar variaciones posteriores.

Hallazgos de la investigación internacional

Un primer grupo de hallazgos de los estudios disponibles sobre autonomía escolar se refiere a su ejecución. Estos hallazgos sugieren que *los programas de autonomía escolar tienden a ejecutarse en forma parcial*. En muchos países de América Latina, como sucede en Chile, según observa Espínola,⁵¹ no parece existir la confianza en las escuelas y municipalidades que los programas de autonomía supondrían. La autoridad se delega en forma incompleta a las escuelas y éstas generalmente no reciben financiación adicional para capacitación o programas nuevos. Se puede distinguir entre las juntas directivas de las escuelas que actúan como “consejeras” para el gobierno central y las que disponen de una autoridad delegada en más de un dominio de decisiones. También se puede distinguir, con King y Ozler en Nicaragua, entre las escuelas autónomas *de iure y de facto*⁵². Es decir, entre las que se

⁵⁰ Anita Summers y Amy Johnson (1994) A Review of the Evidence on the Effects of School Based Management Plans, submitted to *Review of Educational Research*.

⁵¹ Viola Espínola (1997) Descentralización del sistema educativo en Chile: impacto en la gestión de las escuelas. Banco Mundial. Grupo de Desarrollo Humano, Región de América Latina y el Caribe, Informe No. 10, Mayo.

⁵² Elizabeth King y Berk Ozler (1998). *What's decentralization got to do with learning? The case of Nicaragua's school autonomy reform*. World Bank. Working Paper Series on Impact Evaluation of Education Reforms. Paper No.9 Washington D.C.: The World Bank, June.

suponen ser autónomas y las que en la práctica lo son. Además la ejecución de los programas de escuela autónoma varían de acuerdo a factores contextuales y de liderazgo. Esto añade una complejidad a la evaluación de efectos, puesto que en ocasiones, la variable independiente (la intervención) no existe o está en un proceso de temprana formación.

El segundo hallazgo es que la ejecución de los programas de autonomía escolar se suelen traducir en una mayor capacidad local y una *participación notable de los actores* en la escuela: profesores y padres de familia, aunque coexisten diversos conceptos sobre la autonomía aún entre los miembros de un mismo establecimiento. Más aún, no siempre existe opinión favorable a esta reforma por parte de los profesores como lo sugieren los resultados de una encuesta realizada en Buenos Aires⁵³. Trece de los 20 estudios sistemáticos revisados detalladamente por Summers y Johnson en 1994 (op cit.) reportaban una mayor capacidad de decisiones por parte de los profesores y directores, y una mayor participación de los padres en los quehaceres de la escuela. Los padres miembros de las Asociaciones de Educación Comunitaria del programa EDUCO en El Salvador, son más activos en los asuntos de las escuelas y sienten que tienen más influencia en las decisiones que sus pares en las Asociaciones de Padres de Familia en las escuelas tradicionales⁵⁴. Pero esta historia no es siempre así. Muchos padres tienden a cansarse con las nuevas responsabilidades y los maestros sienten que emplean tiempo adicional. En ocasiones la autonomía viene acompañada de reducción de presupuesto lo cual conlleva reacciones desfavorables hacia la autonomía en la escuela, particularmente entre los profesores.

El tema de los padres y la escuela representa una línea de investigación paralela y más antigua y amplia que el de la autonomía escolar, pero muy apropiada para los propósitos de las nuevas reformas educativas. Hay varios tipos de apoyo de los padres a la tarea de la escuela. Uno es recaudar fondos adicionales para la escuela, otro es asistir a las reuniones programadas por las autoridades, un tercer nivel es participar en el gobierno de la escuela, un cuarto es tomar parte en la enseñanza y el último en crear un clima en el hogar favorable al aprendizaje escolar. De hecho, lo que la familia hace para apoyar a sus niños escolares (no su ingreso o clase social) es el factor más poderoso para explicar el aprendizaje en la escuela: nivel de rendimiento, interés en aprender y escolaridad futura⁵⁵.

Un tercer hallazgo se refiere a los *efectos diferenciales* de los programas de autonomía escolar. Un análisis de 83 estudios empíricos reportados entre 1985 y 1995 siguió la clasificación de cuatro formas de autonomía escolar propuesta por Murphy y Beck: control administrativo, control profesional, control de la comunidad y control mixto, para comparar los efectos de la autonomía escolar⁵⁶. Solamente 11 de los estudios abordaron el tema de los resultados en los estudiantes. En primera instancia se encontraron notorias variaciones dentro

⁵³ Fundación Grupo Sofía (1997) Autonomía escolar. qué opinan los docentes? Buenos Aires: Fundación Banco de Boston.

⁵⁴ The World Bank (1997) *El Salvador's EDUCO Program. A First Report on Parents Participation in School Based Management*. Working Paper Series on Impact Evaluation of Education Reforms. Paper No. 4. Washington D.C.: The World Bank, July.

⁵⁵ Thomas Kellaghan, Kathryn Sloane, Benjamin Alvarez and Benjamin Bloom (1993) *The Home Environment and School Learning*. San Francisco: Jossey Bass.

⁵⁶ Kenneth Leithwood y Teresa Menzies (1998) Forms and Effects of School-Based Management: A Review. *Educational Policy*, 12,3 pp. 325-345, May

de cada uno de los tipos de control propuestos y efectos positivos y negativos en los maestros, estudiantes y otras personas involucradas.

Entre los resultados negativos en los estudiantes se mencionaron: aumento de tasas de asistencia a la escuela, aumento de tasas de deserción, bajas en el rendimiento académico o poco interés en los asuntos de la escuela. Entre los efectos positivos estarían los opuestos, i.e. aumento del rendimiento escolar, de la asistencia y disminución de la deserción, y mejores actitudes. Los efectos positivos en los maestros incluían compromiso, entusiasmo y colaboración. Los negativos, excesiva atención a problemas diferentes a la enseñanza, menor compromiso y menor poder de decisión. Para los directores el aumento de trabajo y el poco interés en solicitar trabajo de director serían efectos negativos. La mayor participación de los padres, su satisfacción con la escuela y su liderazgo fueron considerados efectos positivos. También se reportaron efectos positivos y negativos en las escuelas en su calidad de organizaciones, tales como clima organizativo, colaboración y estructura de liderazgo.

A pesar de que los estudios, como se anotó anteriormente, son escasos y no presentan un cuerpo de evidencia suficiente, sus resultados sugieren que el tipo de control que tiende a producir un menor impacto es el control administrativo. El tipo de control comunitario parece producir el mayor efecto en cuanto a cambios en la escuela, aunque esto no significa que se realicen cambios en la enseñanza y el aprendizaje. Las prácticas de enseñanza parecen más afectadas cuando el control está en manos de los profesores. Estos resultados coinciden con recientes estudios que encontraron que las escuelas más exitosas tenían profesores y administradores que se constituían en una comunidad profesional de aprendizaje, se interesaban especialmente en el trabajo y evaluación de los estudiantes y alteraban sus prácticas educativas para lograr mejores resultados⁵⁷.

Además, los estudiantes, padres de familia y maestros han demostrado un alto grado de satisfacción con las nuevas escuelas (las escuelas “charter” en los Estados Unidos), según el resultado de varias encuestas realizadas en 10 estados del país⁵⁸.

Aunque pertenece a la categoría anterior, en razón de sus implicaciones, se podría destacar un cuarto hallazgo. Algunos estudios aislados han mostrado modestos efectos de los programas de autonomía en los estudiantes. Por ejemplo en el ausentismo de los profesores y de los niños en el programa EDUCA de El Salvador⁵⁹, y en el rendimiento de matemáticas en el programa de Nicaragua. También se reportaron algunas mejoras del rendimiento escolar entre 1992 y 1996 en los alumnos de las escuelas autónomas de Minas Gerais⁶⁰ y en algunas

⁵⁷ Véase Michael Fullan of the Ontario Institute of Education, (1998). The Three Stories of Educational Reform: Inside; Inside/Out; Outside/In. Paper submitted to Kappan. Fullan cita a Newman F. y Wehlage G. y a Leonard, D.

⁵⁸ Gregg Vanourek, Bruno Manno, Chester Finn y Louann Bierlein (1998). Charter Schools as Seen by Students, Teachers and Parents. En: Paul Paterson y Bryan Hassel, Learning from School Choice (op.cit.)
⁵⁹ Emmanuel Jimenez and Yasukudi Sawada (1998) Do Community-Managed Schools Work? An Evaluation of El Salvador's EDUCA Program. The World Bank Working Paper Series on Impact Evaluation of Education Reforms. Paper No.8. Washington D.C.:The World Bank.

⁶⁰ Ana Luisa Machado (1998). La política educacional de Minas Gerais, Brasil. En: Hernando Gómez (ed), La educación del siglo XXI. Hacia un desarrollo humano. Bogotá: PNUD/TM Editores.

escuelas gerenciadas por firmas privadas en los Estados Unidos⁶¹. Pero la evidencia disponible no permite afirmar que los programas de autonomía escolar están produciendo cambios notables en el aprendizaje de los estudiantes. Conclusiones similares se han reportado en los Estados Unidos⁶², Inglaterra y Gales⁶³. Este es el talón de Aquiles del movimiento en pro de la autonomía escolar. Lo anterior sugiere que la autonomía escolar *per se*, como reforma primordialmente administrativa, no parece tener un impacto directo en la pedagogía y por tanto en el rendimiento escolar, si no va acompañada de otros cambios que promuevan directamente el aprendizaje.

La delegación de autoridad a las escuelas es un proceso de aprendizaje social a lo largo del cual ocurren cambios y acomodaciones. El efecto “halo” de la innovación puede pasar, pero no así los compromisos de los nuevos actores, padres y profesores que como se ha informado en algunos casos (Minas Gerais, Estado de Brasil; la ciudad de Chicago y Nueva Zelanda) consideran que han añadido una carga muy demandante a sus obligaciones. En ocasiones el director de la escuela asume el liderazgo efectivo del proceso de toma de decisiones. Luego de siete años de trabajo de promoción de la participación de los padres en las decisiones de la escuela en Minas Gerais los funcionarios de educación consideran que esta participación es aún tímida e insuficiente puesto que aún predomina una cultura arraigada de que “la escuela es del Estado y que el Estado debe encargarse de ella”⁶⁴. Este proceso de aprendizaje social está más cerca de una *reaculturación* que de una *reestructuración*, como propone Fuller (op.cit.). Se trata aparentemente de un asunto de cambio de cultura y valores arraigados, más que de mera reingeniería. El capital social existente parece jugar un papel decisivo en la supervivencia de una reforma de esta naturaleza.

El problema radica en que, por una parte, muchos países parecen interesados en convertir la escuela autónoma en el eje de las nuevas reformas educativas y no disponen de la evidencia suficiente para suponer que así lograrán metas de equidad y calidad de resultados. Por otra parte, las preguntas que se plantean los investigadores no tienen una relación directa con la problemática de las reformas educativas y difícilmente ayudan a resolver los dilemas que se presentan a los reformadores. La capacidad de investigación social establecida en la región no se está aprovechando para orientar y evaluar las nuevas reformas educativas. El clima de cambio y compromiso predominante es muy oportuno para propiciar un diálogo regional entre reformadores, investigadores, profesores y padres de familia en torno de un problema fundamental: quién controla la educación de nuestros niños.

Finalmente se trata de un problema de un problema de construcción o fortalecimiento de un capital social, sin el cual no existe la posibilidad de un manejo de los servicios sociales por parte de las familias y comunidades. Ese capital social se basa en valores compartidos, un ambiente de democracia y un liderazgo local. Aunque la educación puede ser un instrumento de desarrollo de tal capital, no se puede suponer su existencia en cualquier sociedad, ni se

⁶¹ John Chubb (1998) Performance of Privately Managed Schools. En: Paul Peterson y Bryan Hassel, Learning from School Choice (op.cit.)

⁶² A Summers and A. Johnson (op.cit.) presentan varios informes de las escuelas de Florida y Filadelfia.

⁶³ G. Whittey y S. Power (1997). Quasi-markets and curriculum control. Making sense of recent educational reforms in England and Wales. Educational Administration Quarterly, 33 (2), pp. 219-240.

⁶⁴ Juliana Gouthier, Jornal do Brasil, 28 de Julho de 1998, Mobilizacão: o desafio da reforma do ensino em Minas.

puede suponer que el actual proceso de globalización va a necesariamente favorecer la cohesión social de los vecinos y comunidades, requeridos para el manejo autónomo de las escuelas.

4. TEMAS PARA UN DIALOGO REGIONAL

Propósitos de un diálogo regional

El propósito de un diálogo regional sería doble: sacar ventaja de las experiencias existentes de autonomía escolar para derivar lecciones útiles en la ejecución de las reformas educativas que están vigentes o en etapa de planeación, y esbozar una agenda analítica que permita una contribución de la investigación social al logro de las metas, que en educación se han propuesto alcanzar los países latinoamericanos.

Preguntas para abordar

Los temas fundamentales de este diálogo corresponden al compromiso de la región con una mayor equidad social, una educación de mejor calidad y una utilización más adecuada de los recursos disponibles. Es decir, que las experiencias y los planes analizados deben considerarse desde la óptica de su potencial contribución a las metas mencionadas y de sus limitaciones y al fortalecimiento de la capacidad nacional y local. Este diálogo podría planterse en torno de interrogantes como los siguientes.

Sobre los programas de autonomía en sí mismos:

- Cuáles son las condiciones necesarias para que pueda establecerse un programa de autonomía escolar?
- Cuál es la génesis y los patrones de evolución de los programas en términos del control de las diferentes aspectos de la autonomía: administrativos, financieros, pedagógicos y de recursos humanos?
- Qué factores disminuyen o aumentan la participación de los padres?
- Qué tanto se liberan estos programas de la influencia de los grupos con intereses creados (grupos políticos, gremios, etc.)?
- Qué reciben las escuelas autónomas del gobierno central además del apoyo financiero?
- Qué podemos decir de los costos de los programas de autonomía en comparación a los costos de las escuelas centralizadas?
- Cuáles son las dificultades de ejecución de los proyectos de autonomía?

Sobre los actores en el escenario de la educación:

- Qué incentivos crea la autonomía para el trabajo docente y qué cambios opera en el comportamiento de los profesores?
- Se transforma en alguna medida la relación entre los agentes y los principales?
- Qué ventajas y desventajas ofrece el esquema de autonomía al desarrollo de la profesión docente?

Sobre los efectos educativos de los programas de autonomía:

- Cuáles son los logros y limitaciones de los programas de autonomía escolar en promover una mayor equidad social?
- De qué indicios disponemos para juzgar su contribución al mejoramiento de la calidad de la educación, en términos de insumos, procesos de enseñanza?
- Qué podemos decir sobre resultados de aprendizaje y valor agregado de los programas de autonomía?
- Qué factores los hacen más o menos efectivos?

Sobre los efectos sociales de la autonomía:

- Qué tan real es la participación comunitaria en las decisiones escolares?
- Cómo ha contribuido la autonomía de la escuela al fortalecimiento del capital social, es decir, a la capacidad de toma de decisiones de la comunidad y al incremento de los nexos comunitarios?

Temas subyacentes

Al menos temas más amplios que subyacen bajo la discusión actual sobre la autonomía escolar. El primero es el tema del cambio del papel y tamaño del Estado y las reformas institucionales. El segundo es el tema de la ampliación de la competencia y de las alternativas de selección tanto para el gobierno que puede contratar con mayor número de opciones, como para los padres de familia y estudiantes. El tercero es el de la participación comunitaria y la formación de capital social. En América Latina de nuestros tiempos, estos temas deben examinarse bajo la perspectiva de las metas de equidad y calidad que los países del hemisferio se han propuesto lograr para iniciar el próximo milenio. Una reunión regional podría incluir estos temas y examinar las lecciones de las experiencias latinoamericanas y de otros países.

1. LA REFORMA INSTITUCIONAL EN LA EDUCACIÓN

Su potencial contribución al mejoramiento de la calidad de la educación.

Personas recurso: Nancy Birdsall, Eduardo Wiesner, William Savedoff

2. CAPITAL SOCIAL Y AUTONOMÍA ESCOLAR

Capital necesario y fomento de ese capital

Personas recurso: Hector Lindo, Robert Putnam

3. EXPERIENCIAS DE AUTONOMÍA ESCOLAR

Lecciones de la práctica

Personas recurso:

El Salvador: Evelyn Jacir

Nicaragua: Elizabeth King, Gustavo Arcia

Brasil: Ana Luisa Machado

Ecuador: Magalli Robalino

Fe y Alegría: John Swope

Chile: Joaquín Lavine

Colombia: Piedad Caballero

4. AMPLIACIÓN DE LA GAMA DE OPCIONES PARA EL GOBIERNO

Las experiencias más exitosas

Personas recurso:

Lisa Keegan

John Brandl

Jesús Orbegozo

5. AMPLIACIÓN DE LA GAMA DE OPCIONES PARA LOS PADRES Y ESTUDIANTES

Promesas y resultados

Personas recurso:

Paul Peterson

Luis Crouch

PARA LA AGENDA DE LOS INVESTIGADORES

Nunca antes la investigación social había tenido una oportunidad de contribuir a la orientación y mejoramiento de la educación como ahora en que su aporte es bien venido, y todos los países están enfrentados a los desafíos de la sociedad del conocimiento en medio de una gran incertidumbre.

En este ambiente, el conocimiento práctico (en el sentido utilizado por Aristóteles: el conocimiento que puede guiar las acciones humanas) adquirirá un valor predominante. El conocimiento proporcionado por el análisis de las reformas educativas (observatorio de la educación), por la creación, desarrollo y experimentación de alternativas (laboratorio), y por la evaluación de los proyectos en marcha, será fundamental para el establecimiento de prioridades, decisiones de inversión, establecimiento de políticas y ejecución de proyectos.

Las preguntas que requieren inmediata atención por parte de los investigadores se refieren a asuntos tan fundamentales como la contribución de las nuevas reformas escolares a las metas de calidad e igualdad social, para las cuales no tenemos una respuesta empírica. Otra serie de interrogantes están más allá de los proyectos actuales y de los contextos de aprendizaje tradicionales y es el desarrollo de opciones de aprendizaje autónomas y múltiples para responder a la utopía de un aprendizaje a través de toda la vida expresada por los países del hemisferio en la Cumbre de las Américas.